SERI KAJIAN ADAT

MENINJAU ULANG PENGATURAN HAK ADAT

EDITOR:
Moh. Shohibuddin
Ahmad Nashih Luthfi
Westi Utami

PROLOG:
Noer Fauzi Rachman

EPILOG:
R. Yando Zakaria

FORUM DISKUSI AHLI: Abdias Yas | Ahmad Nashih Luthfi | Dominikus Rato | Endriatmo Soetarto | Gamma Galudra | I Ngurah Suryawan | Julius Sembiring | Kurnia Warman | Maria S. W. Sumardjono | Mohamad Shohibuddin | Muhammad Taufik Abda | Myrna A. Safitri | Noer Fauzi Rachman | Rikardo Simarmata | R. Yando Zakaria | Wayan P. Windia

PUSAT STUDI AGRARIA
INSTITUT PERTANIAN BOGOR
PSA IPB

INSTITUT PERTANIAN
BOGOR

MENINJAU ULANG PENGATURAN HAK ADAT

UNDANG-UNDANG NOMOR 19 TAHUN 2002 TENTANG HAK CIPTA

Lingkup Hak Cipta

Pasal 2:

1. Hak cipta merupakan hak eksklusif bagi Pencipta atau Pemegang Hak Cipta untuk mengumumkan atau memperbanyak ciptaannya, yang timbul secara otomatis setelah suatu ciptaan dilahirkan tanpa mengurangi pembatasan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan Pidana

Pasal 72:

1. Barangsiapa dengan sengaja atau tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp 500.000.000,00 (lima

Seri Kajian Adat

MENINJAU ULANG PENGATURAN HAK ADAT

PENYUNTING:

Mohamad Shohibuddin
Ahmad Nashih Luthfi
Westi Utami

STPN Press
Pusat Studi Agraria, IPB

2019

Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat

© Para Penulis

Diterbitkan pertama kali dalam bahasa Indonesia oleh:

STPN Press, Desember 2019
Jl. Tata Bumi No. 5 Banyuraden, Gamping, Sleman
Yogyakarta, 55239, Tlp. (0274) 587239
Website: http://pppm.stpn.ac.id

Bekerja sama dengan:

Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor
Kampus IPB Baranangsiang, Jl. Raya Pajajaran Bogor
Tlp. (0251) 8574532; email: psa@apps.ipb.ac.id
Website: http://psa.ipb.ac.id

Penyunting:

Mohamad Shohibuddin, Ahmad Nashih Luthfi, Westi Utami

Proofread:
Tim STPN Press

Desain Cover dan Lay Out Isi:
Iib

Keterangan Foto (dimuat dengan ijin):
Foto depan: Aksi mendesak pengesahan RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat oleh anggota Aliansi Masyarakat Adat Nusantara di Bundaran Hotel Indonesia, Jakarta (Foto: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara).
Foto belakang: Aksi demonstrasi masyarakat adat Rendu di halaman Kantor Bupati Nagekeo, NTT, pada 18 Maret 2019 (Foto: Aliansi Masyarakat Adat Nusantara).

Perpustakaan Nasional: Katalog dalam Terbitan (KDT)
Meninjau Ulang Pengaturan Hak Adat

STPN Press, Desember 2019
xxxii + 302 hlm; 15 cm X 23 cm
ISBN: 978-602-7894-43-3

Buku ini tidak diperjualbelikan. Diperbanyak hanya untuk kepentingan pendidikan, pengajaran, dan penelitian.

PERSEMBAHAN

Didedikasikan untuk mengenang almarhum
DR. JULIUS SEMBIRING (*29 Juli 1964-10 Desember 2018*).
Dosen di bidang tanah ulayat dan tanah negara pada
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN), Yogyakarta.

Sajogyo
Institute
https://sajogyo-institute.org

.....

PENGANTAR PENERBIT

Buku ini memuat rekaman proses dan hasil pelaksanaan Diskusi Ahli mengenai "Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat" yang berlangsung di Jakarta, 24 Oktober 2018. Acara Diskusi Ahli ini diselenggarakan oleh Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor (PSA IPB) bekerja sama dengan Sekretariat Reforma Agraria-Perhutanan Sosial yang berada di bawah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Republik Indonesia.

Topik mengenai tanah penguasaan bersama yang dikenal dengan berbagai penyebutan seperti "tanah kolektif", "tanah komunal", dan "tanah ulayat" dengan subjek hak yang beragam dan sebagian juga bertingkat-tingkat, kian disadari sebagai realitas yang penting untuk terus didalami. Hal ini mengingat bentuk penguasaan tanah semacam itu yang tidak saja terus bertahan di masyarakat, namun juga dipandang semakin relevan sebagai salah satu skema tenurial alternatif di tengah ancaman alih penguasaan dan alih fungsi tanah yang berlangsung gencar dewasa ini. Karena itu, menjadi penting untuk membicarakan pengakuan dan pengaturan lebih lanjut atas tanah penguasaan bersama semacam ini.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional RI selama ini telah menerbitkan beberapa peraturan yang berkaitan dengan keberadaan tanah komunal/ulayat. Dimulai dari Peraturan Menteri Negara Agraria No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Selanjutnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan

Tertentu, *junto* Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016. Terakhir, pada tahun 2019 ini terbit Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 18/2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang dikeluarkan pada tanggal 2 Oktober 2019.

Kebijakan dan pengaturan seputar tanah penguasaan bersama ini penting untuk selalu dikaji dan terus disempurnakan. Dalam kaitan ini, kita perlu untuk meninjau kembali, memperluas pemahaman dan sekaligus memperkaya perspektif mengenai eksistensi tanah penguasaan bersama, khususnya berbagai tantangan yang dihadapi selama ini dalam proses pengakuan dan perlindungannya.

Dalam rangka inilah, maka STPN Press menganggap bahwa rekaman proses dan hasil dari Diskusi Ahli mengenai "Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat" ini sangat penting untuk dibukukan dan diterbitkan sehingga dapat menjadi referensi yang dapat dipelajari oleh banyak pihak. Dengan demikian, diharapkan debat publik mengenai persoalan ini akan semakin berbobot yang pada gilirannya akan meningkatkan kualitas penyusunan regulasi dan kebijakan terkait pengakuan tanah penguasaan bersama ini.

Harapan lain dari penerbitan buku ini adalah turut mengokohkan pentingnya pengajaran tentang taman sari masyarakat hukum adat di Nusantara dengan berbagai hak adatnya yang berwarna-warni, sebagai salah satu sumber utama keindahan dan kekayaan budaya dan peradaban Indonesia. Apalagi, diakui atau tidak, pengajaran mengenai topik ini sempat tenggelam atau hilang seiring dengan pengingkaran eksistensi dan hak-hak masyarakat hukum adat yang terjadi selama ini.

Secara khusus, penerbitan buku ini diniatkan sebagai persembahan untuk mengenang almarhum Dr. Julius Sembiring (29 Juli 1964-10 Desember 2018). Almarhum adalah dosen yang giat menekuni dan mengajar topik kajian tanah ulayat dan "tanah negara" di Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. Keahlian dan pemikiran almarhum di bidang ini juga telah disumbangkan dalam kegiatan Diskusi Ahli yang telah disebutkan di depan di mana almarhum merupakan salah satu narasumbernya. Kurang dari dua bulan setelah acara Diskusi Ahli ini berlangsung, almarhum dipanggil oleh Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam kesempatan ini, penerbit tidak lupa menyampaikan banyak terima kasih kepada R. Yando Zakaria dan Mohamad Shohibuddin yang berkat diskusi awal dan inisiatif mereka berdua maka kegiatan Diskusi Ahli dapat diselenggarakan dan buku ini memperoleh bahan-bahannya untuk diterbitkan. Kepada penyelenggara acara Diskusi Ahli ini, yakni Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor dan Sekretariat Reforma Agraria, ucapan terima kasih dan penghargaan juga disampaikan atas kerja samanya dalam penerbitan buku ini.

Semoga buku ini membawa manfaat bagi segenap bangsa Indonesia.

Yogyakarta, November 2019

SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL
1963

.....

SAMBUTAN KETUA
SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL

Kami menyambut baik atas hadirnya buku yang dikerjakan secara cermat yang merupakan rekaman proses dan hasil pelaksanaan Diskusi Ahli mengenai "Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat" yang berlangsung di Jakarta, 24 Oktober 2018. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional telah dan akan terus mengembangkan kolaborasi lintas kelembagaan. Termasuk dalam bentuk penerbitan buku ini melalui kerjasama dengan Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor (PSA IPB) yang sebelumnya telah menginisiasi Diskusi Ahli tersebut dalam kerja sama dengan Sekretariat Reforma Agraria-Perhutanan Sosial yang berada di bawah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Republik Indonesia.

Kami mengucapkan selamat kepada para penyaji dan penulis, serta utamanya kepada editor yang telah meramu berbagai materi awal yang beraneka-ragam. Buku ini tersaji secara runtut sehingga pembaca dapat menangkap proses dan hasil kegiatan diskusi, dan utamanya tertantang agar dapat menjadi bagian dari rancangan tindak lanjut ke depan terhadap permasalahan hak adat, baik dari sisi perumusan dan advokasi kebijakan, jejaring pengetahuan dan gerakan, sebagaimana yang diancangkan oleh para ahli yang terlibat dalam forum Diskusi Ahli tersebut.

Buku ini merupakan bagian dari dukungan dan sekaligus undangan dari kami kepada semua pihak untuk menekuni kajian adat yang sekian lama relatif menurun di dalam diskusi akademik. Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional melalui STPN Press membuat publikasi

“Seri Kajian Adat” guna mewadahi undangan tersebut, menggenapi publikasi lain dalam bentuk artikel dan laporan penelitian dari STPN mengenai kajian adat selama beberapa tahun terakhir yang telah ada. Daftar kajian dan publikasi tersebut ditampilkan di akhir buku ini sehingga memudahkan para pembaca untuk melacak dan mempelajarinya.

Kami mengucapkan terima kasih pula kepada R. Yando Zakaria dan Mohamad Shohibuddin sebagai inisiator kegiatan diskusi, dan Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor atas kerja samanya dalam penerbitan buku ini.

Kami sangat berharap bahwa dengan dibukukan dan diterbitkannya rekaman proses Diskusi Ahli ini dapat menjadi referensi yang dapat dipelajari oleh berbagai pihak.

Semoga buku ini membawa manfaat bagi kita semua.

Yogyakarta, Desember 2019

.....

SAMBUTAN PUSAT STUDI AGRARIA INSTITUT PERTANIAN BOGOR

Pusat Studi Agraria (PSA) merupakan salah satu pusat di lingkungan Institut Pertanian Bogor dengan lingkup kerja mencakup tiga kluster sebagai berikut: (1) dinamika ekologi, kependudukan dan agraria; (2) politik dan kebijakan agraria; dan (3) praksis ko-manajemen sumber-sumber agraria. Seperti terlihat dari lingkup kerja ini, PSA mengintegrasikan aktivitas penelitian, perumusan dan advokasi kebijakan, serta peningkatan kapasitas dan aksi sosial menjadi satu kesatuan dalam seluruh kegiatannya.

Dalam kerangka itulah, maka PSA IPB menyambut dengan antusias ikhtiar bersama untuk mendorong kebijakan agraria nasional yang mengakui, melindungi dan menguatkan beragam sistem tenurial yang hidup di tengah kemajemukan masyarakat Nusantara yang tidak semuanya dapat diberi resep generik “hak milik individual”. Kebijakan semacam ini kian mendesak ketika berbagai komunitas lokal di berbagai penjuru Nusantara dewasa ini dihadapkan kepada ancaman ragam kuasa eksklusi yang bakal mencerabut penguasaan dan kontrol mereka atas tanah, bentang alam serta kekayaan alam yang terdapat di dalamnya.

Itu sebabnya, PSA IPB sangat menghargai ajakan Bang R. Yando Zakaria, salah satu aktivis senior dalam perjuangan hak-hak adat dan masyarakat desa, untuk menyelenggarakan Diskusi Ahli yang secara khusus mengkaji masalah “Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat”. Meski dipersiapkan dalam waktu yang amat singkat, forum Diskusi Ahli ini akhirnya dapat berlangsung dengan sukses di Jakarta pada 24 Oktober 2018 atas kerja sama PSA

IPB dengan Sekretariat Reforma Agraria-Perhutanan Sosial yang berada di bawah Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian, Republik Indonesia.

Seperti diharapkan, hasil-hasil Diskusi Ahli ini telah memberi bekal substansi yang cukup kaya kepada sejumlah pihak yang secara intens memang terlibat dalam proses advokasi kebijakan mengenai soal ini di lingkaran eksekutif maupun legislatif. Namun, kekayaan substansi ini akan terlalu sayang jika hanya beredar di lingkungan terbatas para pengambil kebijakan semata tanpa dapat dinikmati oleh pembaca dari kalangan yang lebih luas.

Dalam kaitan inilah, kami menyampaikan penghargaan yang tinggi kepada STPN Press yang telah berinisiatif untuk bekerja sama dalam penerbitan buku ini. Penghargaan serupa juga disampaikan kepada para penyunting yang telah bekerja keras mengolah semua bahan mentah yang dihasilkan dari forum Diskusi Ahli itu sehingga dapat disajikan dalam bentuk yang sistematis dan mudah dibaca seperti terwujud dalam buku ini.

Tentu saja, ucapan terima kasih, pertama-tama, harus disampaikan kepada seluruh narasumber yang telah berkenan menyumbangkan pemikiran yang mencerahkan pada acara Diskusi Ahli. Begitu juga kepada Bang Noer Fauzi Rachman yang bersedia menjadi fasilitator yang bukan saja menghidupkan lalu lintas diskusi, namun turut pula menyumbang pemikiran yang mencerahkan. Tak lupa pula, terima kasih juga disampaikan kepada Perkumpulan Huma dan Samdhana Institute yang mendukung penuh pelaksanaan acara ini.

Akhirnya, terima kasih dan penghargaan juga disampaikan kepada seluruh panitia yang telah bekerja keras dalam mempersiapkan dan menyelenggarakan acara Diskusi Ahli ini sehingga dapat berjalan dengan lancar dan sukses.

Semoga buku ini berkontribusi pada upaya bersama mewujudkan keadilan agraria demi sebesar-besar kemakmuran rakyat di negeri tercinta ini.

Bogor, Desember 2019

.....

DAFTAR ISI

Persembahan ☙ *v*
Pengantar Penerbit ☙ *vii*
Sambutan Ketua Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional ☙ *xi*
Sambutan Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor ☙ *xiii*
Daftar Tabel ☙ *xix*
Daftar Gambar ☙ *xxi*
Biografi Singkat Nara Sumber dan Penyunting ☙ *xxiii*

Prolog: *Quo Vadis* Pengaturan Status Masyarakat Hukum Adat Pasca Putusan MK 35/PUU/2012? ☙ *xxv*
NOER FAUZI RACHMAN

BAGIAN I. PENDAHULUAN ☙ *1*

1. Pengantar Penyunting: Kompleksitas Sistem Tenurial Berbasis Adat dan Problematika Pengaturannya ☙ *3*
   MOHAMAD SHOHIBUDDIN, AHMAD NASHIH LUTHFI, WESTI UTAMI

BAGIAN II. POKOK BAHASAN DAN KONTEKS DINAMIKA KEBIJAKAN ☙ *13*

2. Mendiskusikan Kembali Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat: Kerangka Acuan Diskusi ☙ *15*
   MOHAMAD SHOHIBUDDIN
3. Pidato Pembukaan Diskusi Ahli: Hak Milik Individual Tidak Selalu Merupakan Pilihan yang Terbaik ☙ *23*
   ENDRIATMO SOETARTO
4. Penjelasan Konteks Kebijakan dan Substansi Diskusi Ahli ☙ *29*
   R. YANDO ZAKARIA

BAGIAN III. RAGAM ENTITAS TANAH, SUBJEK HAK DAN JENIS HAK SERTA TANTANGAN PENGATURANNYA *35*

MARIA S.W. SUMARDJONO

5. *Opini:* Jalan Tengah Pengaturan Masyarakat Hukum Adat *37*
6. Transkrip Presentasi *43*

JULIUS SEMBIRING

7. *Pointers:* Tanah Adat *61*
8. Transkrip Presentasi *67*

RIKARDO SIMARMATA

9. *Pointers:* Pengakuan atas Tanah-tanah Adat *73*

MYRNA A. SAFITRI

10. *Pointers:* Pokok-pokok Pikiran tentang Legalisasi Hak-hak Masyarakat atas Tanah dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional *81*

DOMINIKUS RATO

11. *Pointers:* Konsepsi Hak Ulayat, Hak Kolektif, dan Hak Komunal *87*

BAGIAN IV. KERAGAMAN SISTEM TENURIAL BERBASIS ADAT DAN TANTANGAN PENGAKUANNYA *97*

NOER FAUZI RACHMAN

12. Transkrip Presentasi *99*

I NGURAH SURYAWAN

13. *Pointers:* Kitong Pu Susu Su Mulai Habis: Tanah, Eksklusi Marga, dan Baku Jual *103*
14. Transkrip Presentasi *109*

DOMINIKUS RATO

15. Transkrip Presentasi *115*

WAYAN P. WINDIA

16. *Paper:* Memahami Karakteristik Tanah Desa di Bali dan Tantangan Pensertipikatannya *121*
17. Transkrip Presentasi *135*

RIKARDO SIMARMATA

18. Transkrip Presentasi *141*

ABDIAS YAS
19. *Pointers:* Pengakuan Hak Masyarakat Adat: Bagaimana Seharusnya? ☙ *145*

AHMAD NASHIH LUTHFI
20. *Makalah dan Pointers:* Keberadaan Tanah Komunal di Jawa dan Perlunya Terobosan Hukum ☙ *153*
21. Transkrip Presentasi ☙ *161*

KURNIA WARMAN
22. *Paper:* Kedudukan Hak Ulayat dan Hak Komunal dalam Hukum Agraria ☙ *169*
23. Transkrip Presentasi ☙ *189*

GAMMA GALUDRA
24. *Pointers:* Adat, Identitas dan Hak atas Lansekap ☙ *195*
25. Transkrip Presentasi ☙ *203*

MUHAMMAD TAUFIK ABDA
26. *Paper:* Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat: Tinjauan Pengalaman dan Pengaturan di Aceh ☙ *209*
27. Transkrip Presentasi ☙ *223*

BAGIAN V. PENGATURAN TANAH ADAT KE DEPAN ☙ *227*

MYRNA A. SAFITRI:
28. Transkrip Presentasi ☙ *229*

R. YANDO ZAKARIA
29. *Paper:* Pengaturan Pengakuan Tanah Masyarakat Adat: Meluruskan Logika Hukum yang Keliru ☙ *235*
30. *Pointers:* Meluruskan Logika Hukum Pengakuan Hak Komunitas Adat dan Alternatif Pengaturannya ke Depan ☙ *251*
31. Transkrip Presentasi ☙ *261*

BAGIAN VI. MERANCANG AGENDA TINDAK LANJUT ☙ *269*

NOER FAUZI RACHMAN:
32. Merancang Agenda Ke Depan: Jejaring Advokasi, Pengetahuan, dan Gerakan Sosial ☙ *271*
33. Merancang Agenda Tindak Lanjut: Transkrip Diskusi ☙ *275*

MOHAMAD SHOHIBUDDIN
34. Pidato Penutupan ☙ *283*

Epilog: Pepesan Kosong untuk Masyarakat Adat ☙ *285*
R. YANDO ZAKARIA

Bibliografi ☙ *299*

.....

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1. Konteks Permasalahan dan Tipe Pembaruan Tenurial Beserta Skema Kebijakan Menurut Jenis Hak yang Diberikan ☙ *5*

Tabel 10.1. Berbagai Kategori Subjek dan Objek Hak dan Perbedaan Persepsi Antara Negara dengan Masyarakat ☙ *82*

Tabel 11.1. Istilah Hak Ulayat di Beberapa Daerah ☙ *89*

Tabel 11.2. Perbedaan antara Hak Ulayat dengan Hak Komunal ☙ *91*

Tabel 11.3. Hirarki Hak Masyarakat Hukum Adat ☙ *92*

Tabel 19.1. Gambaran Pengakuan Hak Komunal atas Tanah Adat/ Hutan Adat di Kalimantan Barat ☙ *150*

Tabel 22.1. Persandingan Hak Ulayat dan Hak Milik Adat (Komunal dan Individual) menurut Hukum Agraria ☙ *184*

Tabel 26.1. Kerangka Pikir Kajian Tanah Individual, Tanah Kolektif dan Tanah Ulayat di Aceh ☙ *216*

Tabel 29.1. Kriteria Masyarakat Hukum Adat dan Kondisionalitas Pengakuan Keberadaannya ☙ *236*

Tabel 29.2. Sistem Tenurial MHA di Kalimantan Tengah (Draft Pergub Pedoman Pemetaan Wilayah Adat, 2014) ☙ *240*

Tabel 30.1. Logika Hukum Pengakuan Hak Masyarakat Hukum Adat dalam Putusan MK 35/2012 dan Peraturan Perundang-undangan ☙ *255*

Tabel 30.2. Tipe-tipe Sosial-Budaya dan Implikasinya pada Bentuk Organisasi Sosial dan Pola Penguasaan Sumber-sumber Kehidupan ☙ *258*

.....

DAFTAR GAMBAR

Gambar 4.1. Momentum Penyusunan Rancangan Pengaturan Terkait Masyarakat Hukum Adat *33*

Gambar 6.1. Tiga Kategori Entitas Tanah *47*

Gambar 6.2. Tiga Kategori Entitas Tanah, Jenis Wewenang, dan Pemberian Hak di Atasnya *48*

Gambar 6.3. Pengukuhan untuk Kepastian Hukum *53*

Gambar 7.1. Tiga Entitas Tanah di Indonesia *62*

Gambar 7.2. Klasifikasi Tanah Adat *62*

Gambar 19.1. Peta Wilayah Adat *148*

Gambar 19.2. Peruntukan dan Kepemilikan Tanah Adat Saat Ini dan Harapan ke Depan *149*

Gambar 20.1. Tanah Komunal di Jawa Sebagai Irisan Tanah Negara, Tanah Ulayat dan Tanah Hak *158*

Gambar 20.2. Terobosan Hukum untuk Mengakomodir Tanah Gogolan *159*

Gambar 24.1. Migrasi dan Proses Perubahan Sistem Penguasaan Tanah *197*

Gambar 24.2. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Perubahan Sistem Penguasaan Tanah *198*

Gambar 24.3. Kerangka Modifikasi Hak Tenurial dalam Rangka Agenda Keberlanjutan Lansekap *158*

Gambar 26.1. Kerangka Acuan dan Tahapan Kegiatan Rekomendasi Pengaturan Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat *212*

Gambar 26.2. Klasifikasi Hak Milik atas Tanah ☙ *215*

Gambar 26.3. Wilayah Adat Mukim di Aceh ☙ *221*

Gambar 30.1. Putusan MK 35/2012 Memperkuat Dua Model Pengakuan Hak Masyarakat Adat ☙ *252*

Gambar 30.2. Jenis-jenis Tanah Komunal di Nagari Anduring ☙ *253*

Gambar 30.3. Bentuk-bentuk Unit Sosial yang Terkait dengan Hak-hak Masyarakat (Hukum) Adat ☙ *254*

.....

BIOGRAFI SINGKAT
NARA SUMBER DAN PENYUNTING

Abdias Yas, SH adalah aktivis Pancur Kasih dan Lembaga Bela Banua Talino, Pontianak. E-mail: yasril02@yahoo.com.

Ahmad Nashih Luthfi, M.A. adalah staf pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. E-mail: anasluthfi@stpn.ac.id.

Dominikus Rato, Prof. Dr. adalah Guru Besar pada Fakultas Hukum, Universitas Jember. Email: dominikusrato@gmail.com.

Endriatmo Soetarto, Prof. Dr. adalah Guru Besar pada Fakultas Ekologi Manusia, Institut Pertanian Bogor dan penasehat Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor. E-mail: endriatmo1@gmail.com.

Gamma Galudra, S.Hut, M.Sc adalah Country Director RECOFTC-Indonesia Country Program. E-mail: gamma.galudra@recoftc.org.

I Ngurah Suryawan, Dr. adalah staf pengajar pada Universitas Papua, Manokwari. E-mail: ngurahsuryawan@gmail.com.

Julius Sembiring, Dr. (almarhum) adalah staf pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Kurnia Warman, Dr. SH. M.Hum adalah dosen Hukum Agraria pada Fakultas Hukum, Universitas Andalas. E-mail: kwarman@gmail.com atau kwarman@law.unand.ac.id.

Maria S.W. Sumardjono, Prof. Dr. adalah Guru Besar pada Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada. E-mail: mariasumardjono@yahoo.com.

Mohamad Shohibuddin, M.Si adalah peneliti Pusat Studi Agraria dan staf pengajar Fakultas Ekologi Manusia, keduanya di bawah Institut Pertanian Bogor. E-mail: m-shohib@ipb.ac.id.

Muhammad Taufik Abda adalah peneliti pada Pusat Penelitian Ilmu Sosial dan Budaya (PPISB), Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh dan Dewan Pakar pada Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) Aceh. E-mail: mtaufikabda@yahoo.com.

Myrna Safitri, Ph.D adalah staf pengajar pada Fakultas Hukum, Universitas Pancasila, Jakarta. E-mail: myrna_savitri@yahoo.com.

Noer Fauzi Rachman, Ph.D. adalah dosen luar biasa pada Departemen Psikologi Sosial, Fakultas Psikologi, Universitas Padjadjaran. E-mail: noerfauziberkeley@gmail.com.

Rikardo Simarmata, Ph.D adalah staf pengajar Fakultas Hukum, Universitas Gadjah Mada. E-mail: rikardosim@gmail.com.

R. Yando Zakaria, Drs. adalah peneliti pada Pusat Kajian Etnografi Hak Komunitas Adat (PUSTAKA). E-mail: r.y.zakaria@gmail.com.

Wayan P. Windia, Prof. Dr. adalah Guru Besar pada Fakultas Hukum, Universitas Udayana. E-mail: windiapendet@yahoo.com.

Westi Utami, M.Sc. adalah staf pengajar Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional. E-mail: westiutami@gmail.com.

.....

PROLOG:
QUO VADIS PENGATURAN STATUS MASYARAKAT HUKUM ADAT PASCA PUTUSAN MK 35/PUU-X/2012?

NOER FAUZI RACHMAN

> *"Durable inequality among categories arises because people who control access to value producing resources solve organizational problems by means of categorical distinctions. Inadvertently or otherwise, those people set up systems of social closure, exclusion and control. Multiple parties—not all of them powerful, some of them even victims of exploitation—then acquire stakes in these solutions."* (Tilly 1998: 8)[1]

Apakah benar kita sudah memasuki satu babak baru pengaturan masyarakat hukum adat[2] di Indonesia setelah Putusan MK dibacakan untuk perkara nomor 35/PUU-X/2012 yang dibacakan tanggal 16 Mei

[1] Terjemahan bebasnya adalah: "Ketidakadilan yang berkepanjangan antar kategori timbul karena orang-orang yang mengontrol akses ke sumberdaya yang menghasilkan nilai itu memecahkan masalah-masalah organisasi melalui perbedaan kategoris. Secara sengaja maupun tidak, orang-orang menyiapkan sistem-sistem yang melibatkan pelarangan, pengucilan dan kontrol. Sejumlah pihak—tidak semua dari mereka yang kuat, beberapa dari mereka bahkan korban eksploitasi—kemudian menganut solusi (perbedaan kategoris) ini"

[2] Ungkapan "masyarakat hukum adat" seharusnya bukan dibaca sebagai gabungan dari "masyarakat" dan "hukum adat", melainkan "masyarakat hukum" dan "adat". Demikian menurut pandangan ahli sosiologi hukum, Soetandyo Wignyosoebroto dalam suatu acara diskusi di tahun 2012 yang diselenggarakan HuMa. Sebagai subjek penyandang hak, suatu masyarakat-

2013? Putusan Mahkamah Konstitusi itu meralat UU No. 41/1999 tentang Kehutanan Pasal 1 angka 6, Pasal 4 Ayat (3), Pasal 5 Ayat (1), (2) dan (3), dan penjelasan-penjelasan mengenai pasal yang diralat. Dengan demikian, kriminalisasi atas hak kepemilikan dan akses rakyat atas hutan yang diatur secara hukum adat tidaklah dapat dibenarkan secara konstitusional. Ahmad Sodiki, salah satu Hakim Konstitusi, pada satu kesempatan menjelaskan satu alasan mengapa dia menyetujui perubahan status hutan adat sebagai hutan hak, dan bukan bagian dari hutan negara.

> "… jika dikaitkan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, menjadi tugas negara bagaimana pengusahaan sumberdaya alam yakni bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dimanfaatkan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat (secara adil dan merata). Hal itu tidak dapat dicapai dengan menegakkan hukum semata karena ternyata hukum yang berkenaan dengan sumberdaya alam mengandung cacat yang, jika ditegakkan, justru akan menimbulkan ketidakadilan sosial. Penegakan hukum sumberdaya alam yang tidak adil akan mengancam eksistensi masyarakat hukum adat yang sangat rentan penggusuran oleh mereka yang mengatas-namakan atau ijin dari negara." (Ahmad Sodiki 2012)

Para pelajar sejarah kehutanan Indonesia mengetahui bahwa kriminalisasi terhadap akses rakyat atas wilayah adat yang berada di dalam hutan negara merupakan praktik kelembagaan yang menyejarah semenjak pemerintahan kolonial mengerahkan kuasa negara kolonial (dan kemudian negara paska kolonial) untuk menguasai hutan. Terdapat hubungan yang saling membentuk antara klaim kawasan hutan negara dengan kriminalisasi atas akses rakyat terhadap tanah dan sumberdaya hutan yang berada di kawasan hutan negara itu. Kriminalisasi terhadap akses rakyat

---

hukum dapat dibedakan dari perorangan, keluarga, badan-badan sosial (yayasan, perkumpulan, organsiasi kemasyarakatan), badan-badan usaha swasta (koperasi, firma, CV, PT, Perum, dll), dan badan-badan pemerintah seperti kementerian dan lembaga-lembaga pemerintah non-kementerian, Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Badan Usaha Milik Daerah (BUMD), Badan Layanan Umum (BLU), Badan Layanan Umum Daerah (BLUD), dan badan-badan pemerintah daerah, desa, dan lain-lain.

secara adat atas tanah dan sumberdaya hutan adalah salah satu dasar pembentukan kawasan hutan negara (*political forests*) (Peluso 1992; Peluso dan Vandergeest 2001; Vandergeest dan Peluso 2012).

Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) dan para penyokongnya telah bekerja untuk membuat keberadaan masyarakat adat itu dapat ter-/di-lihat (*visible*) (Rachman 2012b), termasuk dengan mengajukan gugatan *judicial review* atas Pasal 1 angka 6, dan beberapa pasal lainnya, dalam UU No. 41/1999 tentang Kehutanan. Bersama dua anggotanya, yakni kesatuan masyarakat hukum adat Kenegerian Kuntu, dan kesatuan masyarakat hukum adat Kasepuhan Cisitu, AMAN meminta Mahkamah Konstitusi menguji konstitutsionalitas kategorisasi hutan adat ke dalam hutan negara, dan syarat-syarat penentuan keberadaan masyarakat adat. Pada tanggal 16 Mei 2013, Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara nomor 35/PUU-X/2012 dan menyatakan bahwa "hutan adat adalah hutan negara yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat"; dan hutan adat tidak lagi menjadi bagian dari "hutan negara", melainkan menjadi bagian dari "hutan hak".

Menurut penulis, perpindahan kategori hutan adat itu, yakni dari "hutan negara" menjadi "hutan hak", sama sekali bukan soal yang remeh (Rachman dan Siscawati 2014, 2017). Ini adalah pengakuan bahwa status masyarakat hukum adat adalah subjek pemangku hak (*right-bearing subject*), subjek hukum (*legal personality*), dan pemilik sah wilayah adatnya (*the legal owner of their customary territory*). Merujuk pada Arendt (sebagaimana diuraikan Somers 2008: 25-29), status kewarganegaraan adalah kondisi yang diperlukan untuk semua subjek pemangku hak. Karenanya, menurut penulis, pengakuan itu merupakan hasil dari tindakan perjuangan kewarganegaraan (*acts of citizenship*) seperti dirumuskan oleh Isin and Nielsen (2008).

Dengan demikian, apa yang sedang diperjuangkan ini bukan hanya perjuangan untuk mewujudkan keadilan sosial, melainkan juga untuk mendapatkan hak kewarganegaraan yang utuh. Sebelum putusan itu, rakyat yang hidup dalam kesatuan masyarakat hukum adat belum diakui sebagai warganegara secara utuh, termasuk belum memperoleh pengakuan pemerintah atas hak-hak asal-usul yang melekat padanya itu (Rachman 2012c).

Setelah Putusan MK atas perkara Nomor 35/2012 itu, tantangan yang terbesar saat ini adalah penghapusan kebijakan dan praktik kelembagaan pemerintah yang menyangkal status masyarakat hukum adat sebagai subjek pemangku hak, subjek hukum, dan pemilik wilayah adatnya (Rachman dan Siscawati 2014). Mahkamah Konstitusi telah "memukul gong" dan membuat "pengumuman deklaratif" dari ralat itu. Hal ini sesungguhnya dapat bermakna penting, terutama bila dilihat dari perspektif untuk menyelamatkan pengurusan kolektif orang-orang kampung atas sumberdaya alam bersama (*common resource, the commons*). Sumberdaya bersama yang dimaksud di sini dapat mencakup segala sumberdaya yang ada dalam danau, hutan, sungai, laut, atmosfir, yang kesemuanya bersifat alamiah, atau yang ada dalam alam-alam yang dibuat manusia, seperti sistem irigasi, tanah adat, situ buatan, tanah penggembalaan, permukiman, lainnya. Pengurusan kolektif ini menjamin akses orang-orang kampung atas sumberdaya bersama tertentu itu dan terbentuk secara sosial ekologi semenjak dahulu, dan pemanfaatnya memiliki cerita yang dapat menjadi pembenar atas kedudukan sebagai penyandang hak akses bersamanya itu. Akses adalah kemampuan untuk memperoleh manfaat dari sesuatu, dan eksklusi adalah lawan sebaliknya dari akses, yakni kemampuan membatasi pihak-pihak lain untuk memperoleh manfaat dari sesuatu itu (Ribot and Peluso 2003; Hall *et al* 2011).

Sumberdaya bersama ini dapat dimiliki oleh suatu komunitas sebagai kepemilikan bersama (*common property*), atau dimiliki pemerintah menjadi milik publik (negara), atau dimiliki perusahaan sebagai kepemilikan swasta (*private*), atau tidak ada kepemilikan siapa pun (*open access*). Ketika sumberdaya bersama tidak dimiliki siapa pun, atau status kepemilikan atas sumberdaya bersama ini secara *de facto* tidak berfungsi, maka sumberdaya bersama ini merupakan sumberdaya akses terbuka (*open access resource*) (Ciriacy-Wantrup dan Bishop 1975; Ostrom et al 1994; Dietz et al 2003).

Ketiadaan hak kepemilikan akan membuat sumberdaya bersama bebas dan terbuka dimanfaatkan siapa pun dan tidak ada regulasi yang mengatur; akibatnya, hak-hak pemilikan menjadi tidak jelas. Sumberdaya bersama ini sering berhadapan dengan soal penggunaan kepentingan pribadi yang berisiko semua pihak dirugikan. Sistem

pengurusan bersama tidak cocok bagi pihak pemanfaat yang memiliki motif pencarian keuntungan, karena berisiko untuk saling berlomba memanfaatkan sumberdaya bersama itu, yang berisiko ketersediaannya terbatas hingga menyebabkan perusakannya. Hal ini pada gilirannya mengakibatkan lahirnya "*the tragedy of the commons"* (Hardin 1968), karena maksimalisasi keuntungan oleh warga elitenya. Akibatnya, timbul masalah penggunaan berlebih dan degradasi sumberdaya bersama itu, misalnya pengrusakan sumberdaya perikanan, panen kayu yang berlebihan, dan degradasi sumberdaya air. Berbagai risiko ini melahirkan pandangan perlunya pemegang kewenangan eksternal untuk menegakkan peraturan dan regulasi terhadap para pihak pengguna lokal, karena yang terakhir ini dianggap tidak dapat mengatur diri mereka sendiri (Ostrom 1998, 1999).

Pengurusan kolektif atas sumberdaya bersama kini dalam situasi terancam oleh kepentingan dan kekuatan dari korporasi dan para penyokongnya, misalnya akibat dimasukkannya lahan pertanian, perladangan, hutan adat, padang rumput, rawa gambut, danau, pantai, dan lain sebagainya ke dalam konsesi-konsesi kehutanan, perkebunan dan pertambangan, atau proyek-proyek infrastruktur pemerintah. Konsesi-konsesi itu bermula dari lisensi pemerintah (pusat dan daerah) untuk perusahaan-perusahaan swasta. Konsesi itu merupakan bagian hulu dari sirkuit komoditas global; bermula dari penguasaan tanah dan sumberdaya alam, sistem produksi kapitalistik, sirkulasi rantai komoditas secara global, dan pada akhirnya semua itu membentuk konsentrasi kekayaan perusahaan-perusahaan raksasa, yang diperantarai oleh pembelian komoditas global yang meluas karena kemampuan teknologi memodifikasi hasrat dan daya beli konsumen.

Ketika pemegang lisensi mengusir masyarakat yang memiliki akses sebelumnya atas sumberdaya bersama, maka terjadilah eksklusi atau *land/resource grabbing* oleh pemegang lisensi. Ketika warga mempertahankan aksesnya, menolak penghilangan paksa atas akses sumberdaya bersama, melancarkan tindakan bertahan dan melawan tindakan eksklusi itu, serta mendelegitimasi klaim lawannya, maka terbentuklah konflik agraria struktural, dan krisis sosial ekologi yang memporakporandakan kampung (Rachman 2013, 2015).

Aneka ragam pengurusan kolektif atas sumberdaya bersama ini berposisi kontradiktif dengan ekspansi kapitalisme sebagai suatu sistem produksi yang dominan saat ini. Sebagai sistem produksi yang khusus, kapitalisme ini memberi tempat hidup dan insentif bagi semua yang efisien, dan menghukum mati atau membiarkan mati hal-hal yang tak sanggup menyesuaikan diri dengannya. Selanjutnya, di atas apa-apa yang telah dihancurleburkan itulah dibangun sesuatu yang baru, yang dapat lebih menjamin keberlangsungan akumulasi modal melalui maksimalisasi keuntungan.

Banyak juru bicara elite menganjurkan paham *market triumphalism,* suatu kepercayaan yang meluas bahwa pasar-pasar, dan mekanisme-mekanisme pasar didaku merupakan perangkat yang sahih untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan individu dan kepentingan umum. Mereka meletakkan pengurusan kolektif atas sumberdaya bersama sebagai penghambat bagi kebebasan kepemilikan, perdagangan, dan sebagainya. Dalam kalimat Bourdieu (1998), apa yang disebut neoliberalime adalah program untuk memporakporandakan struktur-struktur kolektif yang menghambat bekerjanya logika pasar yang murni.[3] Hubungan struktural di antara keduanya adalah sebagai pemangsa dengan yang dimangsa. Dalam situasi diamentral demikian, kebijakan pemerintah bersifat *zero sum game*: pilih yang satu, korbankan yang lainnya.

David Harvey (2007) mempopulerkan kembali istilah "penghancuran yang kreatif" (*creative destruction*) dari Schumpeter (1944/1976) untuk menunjukkan bagaimana gagasan tentang keutamaan kompetensi untuk maksimalisasi keuntungan adalah bagian dari paham neoliberalisme sebagai suatu proyek kelas yang berkuasa untuk menciptakan kondisi yang cocok untuk akumulasi modal, termasuk dengan privatisasi sumberdaya bersama ini. Lebih lanjut, kekuatan-kekuatan dalam negara bisa diperalat karena memiliki kuasa dan kewenangan yang tidak tergantikan dalam membuat pengaturan neoliberal, hingga bahkan bisa menjadi *neoliberal state*, selain tentunya negara bisa menggunakan dan mengerahkan secara absah kekuatan-kekuatan represif negara.

[3] Dalam ungkapan aslinya: *"What is neoliberalism? A programme for destroying collective structures which may impede pure market logic"* (Bourdieu 1998).

Sesungguhnya, dilihat secara realistis dan kritis, negara berwajah ganda: bisa diandalkan untuk mendukung investasi korporasi dalam mendapatkan hak dan akses ekslusif; atau mengerahkan kuasanya untuk mengakui, melindungi dan menguatkan hak, akses dan pengurusan kolektif atas sumberdaya bersama yang disandang secara kolektif oleh orang-orang kampung.

Pada akhirnya, keberpihakan kita menjadi modalitas utama untuk tindakan menyelamatkan sisa-sisa warisan pengurusan kolektif orang-orang kampung atas sumberdaya bersama. Marilah kita memperlihatkan contoh-contoh nyata keberpihakan ini yang dapat diteladani sebagai suatu "Panggilan Tanah Air" (Rachman 2017). Siapakah yang terpanggil?

Daftar Pustaka

Bourdieu, Pierre (1998) "The Essence of Neoliberalism". *Le Monde Diplomatique*, December 1998. https://mondediplo.com/1998/12/08bourdieu (diakses pada 27 November 2019.

Ciriacy-Wantrup, S.V. dan R.C. Bishop (1975) "Common Property as a Concept in Natural Resources Policy." *Natural Resources Journal*, 15: 713-727.

Dietz, T., E. Ostrom dan P. Stern (2003) "The Struggle to Govern the Commons." *Science*, 302: 1907–12

Hall, Derek, Philip Hirsch dan Tania Li (2011) *Powers of Exclusion: Land Dilemmas in Southeast Asia*. Singapore: NUS Press.

Isin, Engin F dan Greg M. Nielsen (eds.) (2008) *Acts of Citizenship*, London and New York: Zed Books.

Ostrom, Elianor (1998) "Self-governance of Common-pool resources" *dalam* P. Newman (ed.) *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, 3: 424–33. London: Macmillan.

_____ (1999) "*Coping* with *the Tragedies of the Commons*". *Annual Review of Political Science*, 2: 493-535.

Ostrom, E., R. Gardner dan J. Walker (1994) *Rules, Games, and Common-Pool Resources*. Ann Arbor: University of Michigan Press.

Peluso, Nancy Lee (1992) *Rich Forests, Poor People: Resource Control and Resistance in Java*. Berkeley, CA: University of California Press.

Peluso, Nancy Lee dan Peter Vandergeest (2001) "Genealogies of the Political Forest and Customary Rights in Indonesia, Malaysia, and Thailand." *Journal of Asian Studies*, 60: 761–812.

Rachman, Noer Fauzi (2012a) *Land Reform dari Masa ke* Masa. Yogyakarta: Penerbit Tanah Air Beta dan Konsorsium Pembaruan Agraria.

_____ (2012b) "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah Airnya". Pidato pada acara Pembukaan Kongres Masyarakat Adat Nusantara Ke-4, 19 April 2012, Tobelo, Halmahera Utara.

_____ (2012c) "Masyarakat Adat dan Perjuangan Tanah Airnya". *Kompas*, 12 Juni 2012. http://regional.kompas.com/read/2012/06/11/03572833/Masyarakat.Adat.dan.Perjuangan.Tanah-Airnya (terakhir diakses pada 27 November 2019)

_____ (2013) "Rantai Penjelas Konflik-konflik Agraria yang Kronis, Sistemik, dan Meluas". *Bhumi: Jurnal Ilmiah Pertanahan*, No. 37 Tahun 12, April 2013, hlm. 1-14.

_____ (2017) *Panggilan Tanah Air*. Yogyakarya: Insist Press.

Rachman, Noer Fauzi, dan Mia Siscawati (2014) *Masyarakat Hukum Adat Adalah Penyandang Hak, Subjek Hukum dan Pemilik Wilayah Adatnya*. Edisi II. Yogyakarta: Insist Press.

_____ (2017) "Forestry Law, Masyarakat Adat and Struggles for Inclusive Citizenship in Indonesia" *dalam* C. Antons (ed.) *Routledge Handbook of Asian Law*, 224-249. New York: Routledge.

Ribot, Jesse dan Nancy Peluso (2003) "A Theory of Access." *Rural Sociology* 68 (2): 153–181.

Schumpeter, Joseph A. (1944) *Capitalism, Socialism and Democracy*. Allen & Unwin.

Sodiki, Ahmad. 2012. "Konstitusionalitas Masyarakat Adat dalam Konstitusi". A Paper on "Simposium Masyarakat Adat: Mempersoalkan Keberadaan Masyarakat Adat sebagai Subjek Hukum. HuMa, Perkumpulan Pembaruan Hukum berbasis Masyarakat dan Ekologis. Jakarta, 27-28 Juni 2012.

Somer, Margareth (2001) *Genealogies of Citizenship: Markets, Statelessness, and the Right to Have Rights*. Cambridge: Cambridge University Press.

Vandergeest, Peter dan Nancy Lee Peluso (2015) "Political Forests" *dalam* Raymond Bryant (ed) *The International Handbook of Political Ecology*, 162-175. Cheltenham: Edward Edgar.

Bagian I

PENDAHULUAN

1

.....

PENGANTAR PENYUNTING: KOMPLEKSITAS SISTEM TENURIAL BERBASIS ADAT DAN TANTANGAN PENGAKUANNYA

MOHAMAD SHOHIBUDDIN, AHMAD NASHIH LUTHFI, WESTI UTAMI

Pendahuluan

Buku ini merupakan hasil penyuntingan dan sistematisasi ulang atas materi tertulis maupun lisan yang disampaikan pada forum Diskusi Ahli mengenai "Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat" yang diselenggarakan pada 24 Oktober 2018 di Jakarta. Materi tertulis mencakup kerangka acuan, makalah dan pointers yang disampaikan dan dibahas dalam forum Diskusi Ahli. Adapun materi lisan berasal dari pidato, presentasi dan proses diskusi yang berlangsung dalam forum Diskusi Ahli yang direkam dan kemudian ditranskrip. Bahan-bahan inilah yang lantas diolah lebih lanjut sehingga menjadi buku yang kini hadir di hadapan para pembaca.

Forum Diskusi Ahli yang diselenggarakan oleh Pusat Studi Agraria IPB ini dihadiri oleh enam belas pakar dari berbagai latar belakang profesi dan asal daerah.[1] Terlepas dari perbedaan fokus dan wilayah yang mereka tekuni, keenam belas ahli itu mempunyai perhatian yang besar pada kenyataan keragaman sistem penguasaan tanah dan wilayah berdasarkan adat yang tersebar di berbagai penjuru tanah air. Keragaman semacam itu bukan hanya menyangkut jenis objek

[1] Lihat profil mereka masing-masing di Biografi Singkat.

yang dikuasai, melainkan juga skema hak dan subjek haknya. Dalam beberapa kasus, jenis objek, skema hak dan subjek hak ini bukan saja sangat beragam, melainkan juga bertingkat sesuai hierarki unit-unit sosial yang terlibat di dalamnya.

Terkait yang terakhir, menjadi jelas bahwa sistem tenurial berbasis adat ternyata ada yang berdimensi privat semata, namun tak jarang pula yang mengandung dimensi publik dan privat sekaligus. Dalam hal dua dimensi ini didapati, maka subjek yang menjadi pemangku haknya menjalankan kewenangan yang bersifat publik pula. Sebagai misal, subjek pemangku hak adat itu, dalam derajat berbeda-beda, berperan dalam mengatur pemanfaatan dan pemeliharaan tanah atau wilayah di bawah kewenangannya, mengatur hubungan hukum antara anggota masyarakatnya dengan tanah di wilayah tersebut, dan juga mengatur perbuatan-perbuatan hukum yang terkait dengan tanah yang dikuasai.

Kenyataan kompleksitas semacam di atas menimbulkan tantangan tersendiri bagi upaya pengakuan dan perlindungan atas penguasaan tanah dan wilayah yang berdasarkan sistem normatif adat. Setidak-tidaknya, ada tiga tantangan mendasar yang selama ini dihadapi. *Pertama*, tantangan menyangkut bagaimana hukum agraria nasional dapat "mengakomodir" keragaman dan kompleksitas sistem tenurial berbasis adat. *Kedua*, tantangan menyangkut bagaimana keragaman dan kompleksitas ini dapat dipahami dan dibuat *visible* sehingga pengakuan dan perlindungannya oleh hukum dan kebijakan negara dapat dimungkinkan. *Ketiga*, tantangan menyangkut sejauh mana kemauan politik pemerintah untuk mengoreksi praktik kriminalisasi akses rakyat atas wilayah adatnya dan, sesuai putusan MK 35/2012, menjadikan masyarakat hukum adat sebagai subjek pemangku hak atas wilayah adatnya sendiri.

Sistematika buku ini, kurang lebih, juga disusun mengikuti ketiga jenis tantangan di atas, sebagaimana akan diuraikan secara ringkas di bawah ini.

Meninjau Ulang Regulasi Nasional

Buku ini terdiri atas enam bagian. Setelah Pendahuluan ini, Bagian kedua mengantarkan pada pokok persoalan yang akan dibicarakan

para narasumber pada bagian-bagian selanjutnya. Di sini disajikan ragam persoalan tenurial yang dihadapi masyarakat dan bagaimana hal ini menuntut skema pembaruan tenurial yang beragam pula. Di sini juga diuraikan konteks dinamika kebijakan dan legislasi nasional seputar pengakuan sistem tenurial berbasis adat, baik yang sudah ada maupun yang saat ini masih dalam tahap proses penyusunan oleh pemerintah maupun dewan legislatif.

Secara khusus, ada lima pertanyaan yang diajukan dalam bagian kedua ini sebagai kerangka umum untuk memandu proses diskusi di antara para ahli. Lima pertanyaan itu dirumuskan dalam rangka membedah berbagai masalah tenurial yang dihadapi masyarakat dan sekaligus meninjau ulang berbagai regulasi nasional yang terkait dengannya.

Tinjauan ulang semacam itu baru dilakukan pada bagian ketiga di mana ragam entitas tanah, subjek hak dan jenis hak berdasarkan hukum agraria nasional dikaji dan dipersoalkan. Pada Bab 6, Maria S.W. Sumardjono menguraikan tiga kategori tanah yang tercantum dalam UU Pokok Agraria: tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak. Terkait kategori tanah ulayat, Maria S.W. Sumardjono memerikan lebih lanjut bahwa ibarat bandul jam kategori ini merentang mulai dari yang memiliki dimensi publik-privat di satu ujung hingga yang hanya bersifat privat di ujung yang lain. Seiring dengan itu, maka bentuk hak-hak yang dikenal di atas tanah ulayat ini juga mencakup spektrum yang luas mulai dari yang bersifat komunal hingga yang bersifat individual.

Keragaman entitas tanah dalam hukum agraria nasional diuraikan lebih spesifik lagi oleh Julius Sembiring dengan memfokuskan pada kategori tanah adat (Bab 7-8). Berdasarkan hasil studi doktoralnya, Julius Sembiring membedakan tiga kategori tanah adat, yaitu tanah ulayat yang secara khusus dimaksudkan sebagai tanah ulayat yang berdimensi publik-privat, lalu tanah komunal, dan terakhir, tanah perorangan yang hanya bersifat privat. Kategorisasi serupa ini juga dinyatakan oleh Rikardo Simarmata, namun ia hanya memfokuskan uraiannya pada tanah adat perseorangan dan tanah ulayat (Bab 9-10).

Kategorisasi berbeda disampaikan oleh Myrna A. Safitri yang lebih menekankan pada subjek hak ketimbang objek hak. Dalam Bab 11,

Myrna A. Safitri merinci lima kategori subjek hak non-perorangan, yakni masyarakat hukum adat (MHA), masyarakat non-MHA, desa, BUMDES dan kelompok masyarakat. Yang menarik, klasifikasi lima kategori subjek hak ini disusun untuk memperlihatkan perbedaan persepsi yang tajam antara pemerintah dan masyarakat mengenai objek hak dari kelima kategori subjek tersebut.

Jika 6 bab sebelumnya menjernihkan ragam entitas tanah (objek) dan subjeknya, maka Bab 12 menyajikan uraian Dominikus Rato yang secara rinci mencoba menjernihkan berbagai kategori tentang hak atas tanah (dan wilayah). Selain mendudukkan perbedaan antara hak ulayat dan hak komunal, dalam bab ini Dominikus Rato juga mempersoalkan istilah hak kolektif yang merupakan istilah asing dan menurutnya tidak selalu tepat. Sebab, dalam hukum adat, istilah ini lebih merujuk pada bentuk hak berdasarkan sistem pewarisan menurut hukum adat, yakni apakah berdasarkan sistem pewarisan individual seperti di Jawa dan Madura, sistem pewarisan kolektif seperti di Minangkabau, atau sistem pewarisan mayorat seperti di Kerinci dan Bali.

Terlepas dari perbedaan penekanan dalam tiga kategorisasi di atas (mulai dari penekanan pada objek, subjek hingga hak), akan tetapi perhatian utama keempat narasumber pada bagian ini tetaplah pada berbagai problematika pengaturan yang sudah ada maupun yang sedang dipersiapkan oleh pemerintah. Maria S.W. Sumardjono menyoroti bagaimana regulasi nasional justru telah mengaburkan entitas tanah ulayat karena menganggapnya sebagai hak atas tanah yang bersifat privat, dan dengan begitu menafikan dimensi publik-privatnya. Dengan kata lain, dengan memakai kategorisasi Julius Sembiring, tanah ulayat direduksi sebagai tanah komunal semata.

Sejalan dengan ini, Rikardo Simarmata mempersoalkan pengaturan agraria yang telah mencampuradukkan antara tanah ulayat (yang beraspek publik-privat) dengan tanah milik bersama (yang beraspek privat semata). Untuk menghindari hal ini, ia menekankan urgensi pengenalan terlebih dulu atas variasi satuan-satuan sosial di dalam suatu persekutuan agar bisa ditentukan pada tingkat mana terdapat tanah ulayat dan pada tingkat mana terdapat tanah milik bersama. Selain itu, ia juga menekankan pentingnya satu aturan hukum yang memperjelas isi kewenangan dari hak ulayat mengingat kekuasaan

negara dibatasi oleh isi hak (Penjelasan Umum UUPA). Terkait tanah adat perseorangan (murni beraspek privat), yang proses konversinya tak kunjung tuntas hingga saat ini, Rikardo Simarmata menekankan pentingnya penguatan peran kepala adat. Selama ini, peran kepala adat hanya ditempatkan sebagai saksi pembuatan bukti-bukti hak. Karena itu, diperlukan pengaturan baru yang mengakui kewenangan mereka untuk menerbitkan bukti hak atas tanah adat perseorangan.

Sementara itu, dengan memfokuskan pada lima kategori subjek hak, Myrna A. Safitri mempertanyakan mengenai sejauh mana kerangka hukum nasional sudah mengakomodir kelima subjek hak tersebut. Lalu, jenis hak apa yang paling tepat untuk masing-masing subjek hukum itu. Menurutnya, hanya setelah pertanyaan ini dapat dijawab dengan jelas, maka barulah bisa ditentukan model pengakuan atau perlindungan yang paling tepat: apakah dengan legalisasi, rekognisi, redistribusi, atau restitusi.

Problematika berbeda diajukan Dominikus Rato yang lebih banyak menyoroti perlunya kehati-hatian dalam pembentukan hak baru di dalam suatu peraturan perundang-undangan. Menurutnya, dalam UUPA sendiri telah banyak konsep-konsep baru tentang hak yang ditetapkan menjadi norma hukum negara, padahal berbeda dari konsep-konsep dalam hukum adat. Alih-alih membentuk hak baru, ia menyarankan agar dalam pengaturan di masa depan hak-hak yang telah dikenal di dalam hukum adat lebih diutamakan. Pembentukan hak baru yang tidak sesuai dengan hukum adat bukan saja dapat menggoncangkan pola pikir masyarakat, akan tetapi pada akhirnya juga akan menimbulkan apatisme masyarakat terhadap hukum negara.

Membedah Kompleksitas Sistem Tenurial Berbasis Adat

Bagian keempat buku ini menyajikan hasil-hasil kajian empiris dari berbagai penjuru nusantara mengenai kompleksitas sistem tenurial berbasis adat. Seperti telah dikemukakan, kompleksitas semacam ini juga menciptakan sebuah tantangan tersendiri bagi upaya-upaya pengakuan dan perlindungannya.

Ada sembilan kasus yang diangkat pada bagian ini yang merentang mulai dari Papua di ujung timur hingga Aceh di ujung barat. Secara

rinci, sembilan kasus itu tersebar di Papua (1 kasus), Nusa Tenggara Timur (1 kasus), Bali (1 kasus), Kalimantan (2 kasus), Jawa (1 kasus), dan Sumatra (3 kasus). Meski tidak mencerminkan seluruh wilayah di tanah air, dan memang tidak dimaksudkan demikian, kesembilan kasus itu bagaimana pun memberikan ilustrasi konkret mengenai kenyataan keragaman dan kompleksitas sistem tenurial berbasis adat dan tantangan-tantangan yang dihadapinya.

Di dalam membahas kesembilan kasus tersebut, para narasumber memberikan tekanan yang berbeda-beda dalam kajiannya: sebagian lebih memfokuskan pada subjeknya, sementara sebagian yang lain pada objeknya. Meski demikian, penekanan pada segi subjek akan dengan sendirinya mengandaikan segi objeknya, dan demikian pula sebaliknya. Dengan demikian, secara keseluruhan, kedua penekanan ini saling melengkapi satu sama lain sehingga dapat menghasilkan gambaran yang lebih utuh.

Kompleksitas subjek hak pada sistem tenurial berbasis adat menjadi fokus penekanan I Ngurah Suryawan pada kasus Papua, Dominikus Rato pada kasus Ngada, Kurnia Warman pada kasus Minangkabau, dan Gamma Galudra pada kasus Jambi. Pada kasus Papua (Bab 13-14), I Ngurah Suryawan menemukan bahwa subjek hak yang paling tepat adalah marga. Sementara struktur suku, alih-alih merupakan bagian organik dari masyarakat adat di Papua, justru berasal dari bentukan kekuatan luar (pemerintah kolonial maupun RI) dalam rangka proses kooptasi. Menurut I Ngurah Suryawan, justru di level suku inilah berlangsung kontestasi yang cukup keras di mana marga yang kuat—berkat dukungan dari pihak luar—sering memarginalkan marga kecil yang lemah.

Dalam kasus Flores, NTT (Bab 15), Dominikus Rato menemukan subjek hak pada masyarakat Ngadu-Bhaga bersifat berjenjang dan setiap subjek pada semua jenjang itu memiliki hak atas tanahnya masing-masing. Sayangnya, regulasi yang ada, termasuk UUPA, cenderung melihat subjek hak dan objeknya bersifat homogen. Kekacauan terjadi karena pemerintah menggencarkan sertipikasi atas tanah-tanah adat yang dikuasai secara individual tanpa mengindahkan kenyataan bahwa sebagiannya merupakan tanah milik bersama dari subjek hak yang berada pada jenjang yang lebih tinggi. Semestinya, tanah semacam ini cukup diregistrasi dan tidak

harus disertipikasi karena yang terakhir ini akan memicu konflik di belakang hari.

Kurnia Warman juga menekankan hal yang sama dalam kasus hak ulayat di Minangkabau (Bab 22-23). Menurutnya, hanya nagari yang merupakan subjek hak atas tanah ulayat yang berdimensi publik-privat. Adapun subjek-subjek hak di bawahnya—yakni suku, kaum, *jurai* hingga keluarga—mempunyai hak atas tanah yang berdimensi privat pada lingkupnya masing-masing yang sebagiannya bersifat individual (di tingkat paling bawah) dan sebagian yang lain bersifat komunal (di tingkat yang lebih tinggi). Menurut Kurnia Warman, pengaturan ke depan harus bisa mengakomodir kenyataan hierarki subjek hak semacam ini, termasuk yang pada level paling tinggi memiliki dimensi dan kewenangan yang bersifat publik. Namun, menyadari bahwa tidak semua masyarakat adat mengenal subjek dan objek yang berdimensi publik, ia menyarankan agar RUU yang sedang dipersiapkan diberi judul RUU Masyarakat Adat yang lebih bersifat umum dan memayungi semua keragaman itu, ketimbang judul RUU Masyarakat Hukum Adat yang mengesankan terbatas pada kalangan yang mengenal bentuk-bentuk hak dan kewenangan publik seperti di Minangkabau.

Gamma Galudra, dengan merefleksikan kasus di Jambi, mengajak untuk memproblematisasi subjek hak dari sistem tenurial berbasis adat ini lebih jauh lagi (Bab 24-25). Menurutnya, faktor migrasi dan kebijakan pemerintah memiliki peran yang besar dalam membentuk (ulang) sistem penguasaan tanah. Dia juga menekankan pentingnya upaya pengakuan dan pemulihan hak-hak atas tanah ini dilakukan secara simultan dengan upaya restorasi bentang alam setempat yang telah terdegradasi menjadi wanatani yang berkelanjutan. Dalam kaitan ini, Gamma Galudra berpandangan bahwa konsep *bundle of rights* patut dipertimbangkan dalam rangka mewujudkan pembaruan tenurial yang inklusif, termasuk dengan menampung kepentingan warga migran.

Berbeda dari empat narasumber di atas, Wayan P. Windia, Rikardo Simarmata, Abdias Yas, Ahmad Nashih Luthfi dan Muhammad Taufik Abda lebih menekankan fokus pembahasan mereka pada elaborasi mengenai kompleksitas objek hak, yakni tanah. Secara berturut-turut, kelima narasumber ini mendasarkan uraiannya pada kasus-

kasus empiris di Bali, Kalimantan Tengah, Kalimantan Barat, Jawa dan Aceh.

Berdasarkan kasus Bali (Bab 16-17), Wayan P. Windia menyatakan bahwa tanah desa sebagai salah satu *padruwen* desa adat memiliki karakteristik yang khas dilihat dari jenis dan penguasaannya. Karena itu, perlu dikenali terlebih dahulu karakteristik dan keragaman jenis tanah desa untuk menentukan mana yang harus disertipikasi dan mana yang cukup diregistrasi. Dengan begitu, maka sertipikasi tanah desa dapat dilakukan secara selektif tanpa berisiko mengacaukan struktur desa adat maupun meluruhkan kewajiban warga desa adat terhadap keluarga, leluhur dan desa adatnya.

Rikardo Simarmata (Bab 18) memfokuskan uraiannya pada kategori tanah ulayat, termasuk yang kemudian dikuasai secara individual dan menjadi tanah adat perorangan. Tanah yang termasuk kategori terakhir ini berjumlah jutaan ha. Sayangnya, ketentuan mengenai konversi tanah-tanah ini justru berorientasi melucuti kewenangan kepala adat, antara lain dengan membatasi peran mereka sebatas sebagai saksi—bukan pihak yang mengeluarkan otorisasi—atas bukti hak atas tanah. Dengan merujuk hasil penelitiannya di Kalimantan Tengah, Rikardo Simarmata menunjukkan bahwa berturut-turut pada 2008 dan 2009 telah keluar Perda dan Pergub yang memberi kewenangan kepada *damang* untuk menerbitkan Surat Keterangan Tanah Adat (SKTA). Namun, aparat Badan Pertanahan Nasional tetap menolak SKTA sebagai bukti hak karena menurut ketentuan *damang* bukan pejabat yang berwenang mengeluarkan surat bukti hak. Di pihak lain, Rikardo Simarmata juga menyoroti masa depan eksistensi tanah ulayat itu sendiri seiring dengan diterbitkannya beberapa perda di tingkat provinsi (termasuk Kalimantan Tengah) yang membolehkan peralihan tanah ulayat, baik yang bersifat sementara maupun permanen.

Eksistensi tanah milik bersama yang berasal dari tanah ulayat juga menjadi fokus Abdias Yas (Bab 19). Merujuk kasus di Kalimantan Barat, Abdias Yas memperlihatkan proses penyusutan tanah milik bersama ini seiring perluasan aktivitas perladangan dan perkebunan di tanah adat oleh warga Dayak sendiri. Sementara itu, Perda yang telah memberikan pengakuan kepada Masyarakat Hukum Adat tidak cukup memberikan otoritas yang kuat kepada *temenggung*/pengurus

adat untuk dapat menjalankan peranan pada lingkup ulayatnya secara efektif.

Dengan mengangkat kasus di Jawa Timur dan Jawa Tengah (Bab 20-21), Ahmad Nashih Luthfi menunjukkan bertahannya peran desa menjalankan fungsi redistributif terhadap tanah-tanah adat untuk dikuasai secara bergilir di antara warga desa yang berhak. Tanah-tanah adat yang dikuasai secara bergilir ini menurut Ahmad Nashih Luthfi tidak dapat ditentukan secara tegas sebagai tanah ulayat, tanah hak ataupun tanah negara; alih-alih, ia merupakan irisan di antara ketiga kategori tanah tersebut. Terhadap jenis tanah ini, pilihan pengaturan yang harus diambil ternyata sangat pelik karena pihak-pihak yang berkepentingan di desa memiliki pandangan dan usulan yang berlainan mengenainya, bahkan tidak jarang saling bertentangan satu sama lain.

Sistem tenurial di Aceh menyajikan kontras yang tajam terhadap kasus-kasus yang dibahas narasumber lainnya. Barangkali karena pengaruh Islam yang sudah berlangsung lama, hak milik individual atas tanah cukup kuat di Aceh. Itu sebabnya, seperti diuraikan oleh Muhammad Taufik Abda (Bab 26-27), pengertian mengenai tanah ulayat tidak begitu dikenal di Aceh. Sebaliknya, kategorisasi yang berlaku terkait penguasaan tanah lebih memiliki kesejajaran dengan ketentuan hukum Islam, seperti tanah milik sendiri, tanah milik orang lain, tanah wakaf, dan tanah milik Allah. Di luar itu, terdapat kategorisasi yang lebih terkait dengan jenis-jenis tata guna tanah, seperti tanah pemakaman, tanah fasilitas umum, persawahan, hutan, tanah sedimentasi, dan sebagainya.

Merefleksikan keragaman dan komplesitas sistem tenurial berbasis adat sebagaimana diringkaskan di atas, Noer Fauzi Rachman (Bab 12) menekankan pentingnya penyusunan suatu taksonomi mengenai "masyarakat adat di Indonesia dan tanahnya" (adaptasi judul buku van Vollenhoven). Sistem taksonomi ini tidak saja harus mampu menggambarkan realitas kemajemukan dan kompleksitas susunan berbagai masyarakat adat di Indonesia (baca: subjek hak), akan tetapi juga keragaman dan kompleksitas entitas tanahnya (baca: objek hak), termasuk hubungan tenurial di antara keduanya (baca: jenis hak). Dengan demikian, maka sistem tenurial berbasis adat ini akan "terlihat" (*visible*) secara lebih jelas sehingga memungkinkan

pilihan-pilihan yang lebih tepat di dalam pengaturannya. Bahkan juga pilihan untuk tidak mengaturnya sama sekali, sebagaimana ditegaskan oleh Myrna A. Safitri.

Mendorong Perubahan Hukum, Menguji Kemauan Politik

Dua bagian terakhir buku ini—bagian kelima dan keenam—mencoba melanjutkan paparan dan diskusi pada bagian-bagian sebelumnya, baik pada aras konseptual maupun praksis. Pada aras konseptual, empat bab dalam bagian kelima (Bab 28-31) memuat beberapa pandangan dan diskusi para ahli mengenai kerangka pengaturan yang diharapkan di masa mendatang dalam rangka mengakui dan melindungi sistem tenurial masyarakat berbasis adat. Lantas, tiga bab dalam bagian keenam (Bab 32-34) menyajikan transkrip diskusi rencana tindak lanjut guna mengarusutamakan hasil-hasil forum Diskusi Ahli ini kepada berbagai pihak yang relevan dalam rangka mendorong terjadinya perubahan hukum yang lebih baik di masa mendatang.

Namun, sebagaimana ditunjukkan pada bagian epilog, dalam waktu sekitar satu tahun usai Diskusi Ahli diadakan, pemerintah justru telah mengeluarkan satu pengaturan baru yang justru lebih buruk dibandingkan sebelumnya dari sisi kepentingan masyarakat adat, yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang No. 18/2019 tentang Tata Cara Penatausahaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat. Hal ini menunjukkan bahwa terlepas dari kompleksitas yang terdapat pada sistem tenurial masyarakat adat sendiri, tantangan paling besar dalam upaya pengakuan dan perlindungan atas sistem tenurial yang berbasis adat ini ternyata terletak pada lemahnya kemauan politik dari pihak pemerintah.

Kenyataan terakhir ini, tak pelak, menimbulkan pertanyaan besar seperti yang diajukan oleh judul prolog buku ini, yaitu: *Quo Vadis Pengaturan Status Masyarakat Hukum Adat Pasca Putusan MK 35/PUU-X/2012?*

Bagian II

POKOK BAHASAN DAN KONTEKS DINAMIKA KEBIJAKAN

2

MEMBEDAH PENGATURAN ATAS TANAH KOLEKTIF, TANAH KOMUNAL DAN TANAH ULAYAT: KERANGKA ACUAN DISKUSI[1]

MOHAMAD SHOHIBUDDIN

Ragam Permasalahan Tenurial dan Pembaruannya

Tidak dapat diingkari, berbagai persoalan yang dewasa ini mencuat terkait dengan hak masyarakat atas tanahnya berakar pada konteks tenurial yang sangat beragam dan tidak tunggal. Sebagian dari permasalahan itu berkisar pada kenyataan bahwa penguasaan masyarakat atas tanahnya bersifat informal atau beralas hukum adat. Permasalahan lain dilatarbelakangi oleh kondisi penguasaan tanah yang sangat timpang dan tidak adil. Ada juga permasalahan berupa penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat yang memiliki karakter sangat kompleks, antara lain karena hierarki unit-unit sosial dari masyarakat hukum adat sangat berbeda satu sama lain, bahkan sebagiannya memiliki dimensi publik selain dimensi privat. Akhirnya, yang tidak boleh dibaikan juga permasalahan yang berakar pada kenyataan sejarah konflik dan perampasan tanah di masa lampau.

Dari perspektif sosiologis-antropologis, berbagai permasalahan yang berakar pada beragam konteks tenurial semacam di atas menuntut

[1] Disempurnakan dari *Term of Reference* (ToR) yang ditulis Mohammad Shohibuddin untuk Diskusi Ahli "Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat," diselenggarakan di Jakarta, 24 Oktober 2018.

tipe-tipe pembaruan yang relevan sesuai dengan situasi spesifik yang dihadapi. Demikianlah, tidak ada solusi tunggal yang dapat menjawab permasalahan tenurial yang beragam itu. Namun secara tipologis, setidaknya ada empat macam corak pembaruan tenurial yang dapat diidentifikasi sebagai solusi untuk merespons berbagai konteks permasalahan di atas.

Untuk permasalahan yang pertama, tipe pembaruan tenurial yang diperlukan adalah *registrasi* dalam rangka menguatkan dan/atau melindungi hak-hak masyarakat yang telah ada terkait penguasaan tanahnya. Selanjutnya, permasalahan ketimpangan penguasaan tanah menuntut tipe pembaruan *(re)distribusi* untuk memastikan transfer hak atas tanah terjadi dari tuan tanah, badan hukum atau negara kepada para petani gurem atau petani yang tidak bertanah (tuna kisma).

Lantas, keberadaan masyarakat hukum adat yang menguasai tanah ulayat menuntut tipe pembaruan *rekognisi* dalam rangka mengakui dan melindungi hak tenurial masyarakat hukum adat bersangkutan, termasuk menyangkut dimensi publiknya. Akhirnya, sejarah konflik dan perampasan tanah di masa lampau menuntut tipe pembaruan *restitusi* dalam rangka memulihkan hak-hak atas tanah yang telah hilang/rusak atau menggantikannya dengan kompensasi tertentu untuk diberikan kepada pemiliknya semula (atau ahli warisnya).[2]

Sayangnya, skema kebijakan maupun jenis hak yang ada di negara kita saat ini belum dapat mencakup semua tipe pembaruan yang disebutkan di atas. Kekosongan yang paling mencolok adalah mengenai tipe pembaruan *restitusi* yang sama sekali belum tersedia skema kebijakan maupun aturan hukumnya, terutama pasca putusan Mahkamah Konstitusi yang mencabut secara keseluruhan UU No. 27/2004 tentang Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi. Sedangkan untuk tiga tipe pembaruan lainnya—yakni *registrasi*, *(re)distribusi* dan *rekognisi*—beberapa skema kebijakan sudah tersedia beserta aturan hukumnya yang spesifik. Hal ini dapat dicermati secara lebih mendalam pada Tabel 2.1 di bawah ini.

[2] Mengenai ragam konteks persoalan tenurial ini dan tipe-tipe pembaruan yang sesuai untuk masing-masingnya, lihat: Meinzen-Dick, Di Gregorio, Dohrn (2008).

Tabel 2.1. Konteks Permasalahan
dan Tipe Pembaruan Tenurial Beserta
Skema Kebijakan Menurut Jenis Hak yang Diberikan

Konteks Permasalahan yang Dihadapi	**Tipe Pembaruan yang Dibutuhkan dan Tujuannya**	**Skema Kebijakan yang Tersedia Menurut Jenis Hak yang Diberikan**	
		Hak Individual	**Hak Kolektif**
Penguasaan tanah yang bersifat informal atau yang berdasarkan alas hukum adat	**Registrasi** untuk penguatan dan perlindungan hak yang sudah ada	*Legalisasi; Konversi Hak Adat*	*Tanah Komunal*
Penguasan tanah yang sangat timpang	**(Re)distribusi** untuk transfer hak kepada petani gurem atau tuna kisma	*Land Reform; Kuota 20% untuk Petani Plasma; Transmigrasi*	-
Penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat	**Rekognisi** untuk pengakuan dan perlindungan hak yang sudah ada	-	*Tanah Ulayat; Tanah Komunal; Desa Adat; Hutan Adat*
Sejarah konflik dan perampasan tanah	**Restitusi** untuk pengembalian hak kepada pemilik semula	-	-

Sumber: Shohibuddin (2018)

Bias Individualisasi Hak atas Tanah

Terkait kebijakan dan aturan hukum yang sudah ada ini, dapat dikatakan bahwa terdapat kecenderungan kuat di dalam politik hukum agraria nasional untuk memosisikan hak milik individual dalam kedudukan dan nilai yang lebih unggul dibanding skema hak lain yang bersifat kolektif dan/atau komunal.[3] Sedikit banyak hal semacam ini tidak terlepas dari politik unifikasi hukum agraria yang

[3] Mengenai urgensi skema hak yang bersifat komunal, lihat antara lain: Luthfi dan Shohibuddin (2016).

ditekankan di dalam UUPA sendiri. Politik ini memandang bahwa hak ulayat atau yang bernama lain akan memudar dan sedikit demi sedikit bakal hilang "dengan sendirinya" seiring perkembangan zaman dan menguatnya hak-hak individual.

Model land reform neo-populis yang ditetapkan berdasarkan UU No. 56 Prp Tahun 1960, sebagai penerjemahan dari tipe pembaruan *(re)distribusi*, sesungguhnya juga mengidap bias individualisasi hak atas tanah di atas. Hal ini terbukti dari tidak diakomodirnya skema hak milik atas tanah yang bersifat kolektif dan/atau komunal di dalam pelaksanaan program land reform. Akibatnya, inovasi-inovasi land reform lokal yang berbasis adat—misalnya saja, land reform *a la* desa Ngandagan di Jawa Tengah (Wiradi 1981; Shohibuddin dan Luthfi 2010)—tidak dapat diakomodir sebagai bentuk pelaksanaan land reform yang otentik.

Dewasa ini, bias semacam di atas juga menyulitkan para aparat pertanahan di dalam mengakomodir tuntutan sebagian masyarakat yang lebih menghendaki hak atas tanah yang bersifat kolektif dan/atau komunal di lokasi-lokasi yang telah ditetapkan sebagai Tanah Objek Reforma Agraria (TORA). Sebagai misal, tuntutan ini disuarakan oleh masyarakat adat Marena di Kabupaten Sigi, Sulawesi Tengah. Barulah melalui Peraturan Presiden No. 86 Tahun 2018, hak kepemilikan yang bersifat kolektif atas TORA ini memperoleh peluang realisasinya.

Untuk tipe pembaruan *rekognisi*, saat ini sudah ada skema kebijakan seperti tanah ulayat, tanah komunal, desa adat dan hutan adat. Namun, bias mengutamakan hak milik yang bersifat individual telah membuat berbagai skema ini "tersandera" oleh berbagai ketentuan perundang-undangan yang justru menegaskan *pengakuan bersyarat* atas eksistensi masyarakat hukum adat serta hak mereka atas tanah dan hutan.

Perdebatan lain seputar tipe pembaruan *rekognisi* ini disuarakan oleh Prof. Maria Sumardjono (2015) dalam kritiknya atas Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (sebagaimana direvisi oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016).

Menurut Sumardjono (2015), peraturan ini mengaburkan perbedaan antara hak komunal dan hak ulayat di mana hak yang pertama hanya berdimensi perdata sementara hak yang terakhir berdimensi publik dan sekaligus perdata. Dalam Peraturan ini, pengakuan diberikan hanya kepada hak komunal yang berdimensi perdata, sementara eksistensi hak ulayat yang mencakup dimensi perdata dan publik justru dihilangkan. Padahal, hak ulayat ini diakui dalam UUPA dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya.

Bias atas hak individual yang dipandang lebih unggul daripada hak kolektif dan/atau komunal ini sebenarnya sangatlah problematik. Sebagaimana dinyatakan Shohibuddin (2018), hak milik individual atas tanah setidaknya berkonsekuensi pada tiga hal berikut ini. *Pertama*, kecenderungan privatisasi atas sumber daya bersama (*the commons*). *Kedua*, kecenderungan memudarnya kontrol sosial oleh klan/adat/desa atas penguasaan dan penggunaan tanah. *Ketiga*, individu pemilik tanah dilepaskan sendiri dalam kompetisi bebas sistem pasar.

Dalam kondisi demikian, maka hak milik atas tanah yang bersifat individual ini sesungguhnya tidaklah sekuat seperti yang barangkali dibayangkan oleh banyak orang. Sebaliknya, hak milik individual ini justru sangat rentan untuk terlepas dari tangan pemiliknya, khususnya di tengah derasnya arus empat ancaman sebagai berikut: (1) fragmentasi penguasaan tanah karena proses pewarisan; (2) diferensiasi agraria karena kian komersialnya seluruh tahap produksi pertanian; (3) berbagai kekuatan eksklusi yang menyebabkan alih penguasaan tanah (Hall et al 2011); dan (4) perubahan fungsi lahan pertanian, baik karena tekanan alih komoditi pangan ke non-pangan atau karena tekanan konversi lahan pertanian ke non-pertanian.

Fokus Diskusi Ahli

Dalam rangka memahami lebih dalam berbagai konteks persoalan tenurial di atas dan merumuskan pengaturan seputar hak-hak atas tanah non-individual yang dapat mengintegrasikan berbagai skema pembaruan tenurial, maka dipandang penting menyelenggarakan sebuah forum diskusi terfokus di antara para ahli. Melalui forum ini diharapkan dapat dipertemukan para pakar dari berbagai disiplin

ilmu dengan *track record* yang kuat di bidang pertanahan, agraria, dan hak-hak masyarakat adat.

Secara khusus, para pakar ini diharapkan dapat menyumbangkan pemikiran dan usulan kebijakan terkait beberapa pokok persoalan sebagai berikut.

1. Bagaimanakah pengaturan skema hak yang paling tepat untuk merekognisi dan melindungi tanah ulayat?
2. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling tepat untuk merekognisi dan melindungi hak-hak masyarakat non-hukum adat yang berada dalam kawasan hutan dan perkebunan?
3. Bagaimana pengaturan skema hak yang paling tepat untuk merespons aspirasi sebagian masyarakat penerima tanah objek land reform (TORA) yang menghendaki jenis hak yang bersifat non-individual?
4. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling tepat untuk menjamin desa/kelompok masyarakat dapat menguasai tanah yang diperuntukkan untuk "sumber daya bersama" (lahan garapan bersama warga miskin, hutan lindung, dan lain-lain)?
5. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling tepat untuk menjamin badan usaha milik desa/ kelompok masyarakat dapat memiliki konsesi tanah untuk usaha ekonomi yang bersifat produktif?

Daftar Pustaka

Luthfi, Ahmad Nasih dan Mohamad Shohibuddin (2016) "Mempromosikan Hak Komunal". *Digest Epistema*, 6: 42-45.

Meinzen-Dick, Ruth, Monica Di Gregorio & Stephan Dohrn (2008) "Decentralization, Pro-poor Land Policies, and Democratic Governance." *CAPRi Working Paper No. 80.*

Shohibuddin, Mohamad (2018) "Urgensi Pembaruan Tenurial yang Kontekstual dan Integratif". Makalah disusun sebagai bahan masukan untuk acara Rembuk Nasional Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial untuk Keadilan Sosial. Jakarta, 19-21 September 2018.

Shohibuddin, Mohamad dan Ahmad Nashih Luthfi (2010) *Land Reform Lokal a la Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*. Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sajogyo Institute.

Sumardjono, Maria S.W. (2015) "Jalan Tengah Pengaturan Masyarakat Hukum Adat," *Kompas*, 28 September 2018.

Wiradi, Gunawan (1981) "Landreform in a Javanese Village: Ngandagan. A Case Study of the Role of Lurah in Decision Making Process." *Occasional Paper No. 04*, Survey Agro Ekonomi, April 1981. Dimuat ulang dalam versi terjemahan Indonesia dengan judul "Reforma Agraria Berbasis Rakyat: Belajar dari Desa Ngandagan", Bab 9 *dalam* Gunawan Wiradi (2009) *Seluk Beluk Masalah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Penyunting: Mohamad Shohibuddin. Yogyakarta dan Bogor: STPN Press dan Sajogyo Institute.

3

.....

PIDATO PEMBUKAAN DISKUSI AHLI: HAK MILIK INDIVIDUAL TIDAK SELALU MERUPAKAN PILIHAN YANG TERBAIK

ENDRIATMO SOETARTO

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Pertama-tama, kami menyampaikan selamat datang kepada para ahli dari berbagai latar belakang profesi dan disiplin ilmu pada pertemuan yang sangat penting ini. Kami juga menghaturkan rasa terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada para hadirin semua yang telah meluangkan waktu dan tenaga untuk hadir dan berkontribusi dalam acara ini dalam berbagai bentuknya.

Hadirin sekalian yang kami hormati,

Seperti tercantum dalam kerangka acuan acara Diskusi Ahli ini, permasalahan tenurial menyangkut hak masyarakat atas tanah dan sumber-sumber agraria lain sangatlah beragam dan tidak tunggal. Sebagian masyarakat menguasai tanah secara informal dan hal ini biasanya beralaskan pada hukum adat setempat. Kita juga banyak melihat permasalahan tenurial yang berakar pada ketidakadilan struktur penguasaan tanah; dalam arti, sebaran penguasaan tanah di antara mereka sangat timpang.

Lalu, ada juga permasalahan tenurial yang berasal muasal pada sejarah konflik dan pengambilalihan tanah yang telah berlangsung sejak sekian masa yang silam. Kebanyakan hal ini melibatkan para pelaku yang sangat kuat secara ekonomi maupun politik. Tetapi di

banyak tempat, sejarah konflik dan pengambilalihan tanah ini juga sangat terkait dengan konflik komunal di antara sesama kelompok masyarakat, seperti dapat kita saksikan di Poso, Maluku, Sambas, Sampit, dan lain sebagainya.

Akhirnya, juga terdapat permasalahan tenurial yang muncul akibat kondisi inkompatibilitas antara hukum negara dengan penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat. Dalam banyak kasus, karakter dan struktur penguasaan tanah oleh masyarakat hukum adat ini sangat kompleks—antara lain, karena tingkatan unit-unit sosial dari masyarakat itu berbeda-beda satu sama lainnya dengan sebagian juga memiliki dimensi publik selain dimensi perdata.

Upaya penyelesaian atas berbagai permasalahan tenurial di atas, oleh karenanya, juga menuntut pembaruan tenurial yang beragam pula dengan skema kebijakan dan hukum yang bersesuaian. Dalam kaitan ini, anggapan bahwa *land reform* adalah solusi tunggal atas semua permasalahan tenurial tentulah tidak beralasan. Namun, lebih tepat untuk menyatakan bahwa land reform merupakan *salah satu* bentuk pembaruan tenurial yang relevansinya adalah untuk menjawab konteks ketimpangan agraria yang tidak adil. Adapun untuk permasalahan tenurial lainnya, dibutuhkan skema kebijakan lain yang lebih tepat untuk menjawabnya.

Sebagai misal, untuk memberi kepastian hukum pada penguasaan tanah masyarakat yang bersifat informal, maka pembaruan tenurial yang diperlukan adalah kebijakan *registrasi*. Untuk memulihkan dan mengembalikan hak-hak masyarakat yang lenyap atau rusak karena sejarah konflik dan perampasan di masa lampau, diperlukan kebijakan *restitusi*. Lalu, untuk melindungi dan mengakui hak-hak masyarakat hukum adat, termasuk menyangkut dimensi publiknya jika memang ada, maka diperlukan kebijakan *rekognisi*. Akhirnya, kebijakan *devolusi* juga diperlukan untuk memberikan masyarakat hak dan kewenangan yang lebih besar dalam pengelolaan sumber daya alam dan sekaligus mengoreksi model-model pengelolaan yang terlampau bersifat *state centrist*.

Salah satu kepedulian yang sering disuarakan banyak pihak adalah urgensi mengakomodir bentuk-bentuk penguasaan kolektif dalam berbagai corak pembaruan tenurial, baik untuk dikuasai oleh kelompok masyarakat, badan hukum milik masyarakat, masyarakat

hukum adat, dan bahkan juga oleh desa. Kepedulian semacam ini didasari oleh keprihatinan atas arus privatisasi penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya yang sangat pesat dan justru cenderung diutamakan dalam berbagai kebijakan pemerintah.

Padahal, privatisasi penguasaan tanah bukanlah satu pilihan yang niscaya dan, dalam kondisi tertentu, justru bukanlah pilihan yang terbaik. Sebagaimana dinyatakan Shohibuddin (2018), privatisasi hak milik sesungguhnya sangat rentan untuk terlepas ketika harus berhadapan dengan empat proses sebagai berikut: (1) fragmentasi penguasaan tanah karena berlangsungnya proses pewarisan dari satu generasi ke generasi berikut; (2) diferensiasi agraria karena semakin komersialnya seluruh tahapan produksi pertanian; (3) kehilangan tanah karena berbagai mekanisme eksklusi; dan (4) alih fungsi lahan pertanian, baik karena tekanan alih komoditi pangan ke komoditi non-pangan atau karena tekanan konversi lahan dari pertanian ke non-pertanian.

Hadirin yang terhormat,

Diskusi Ahli ini diharapkan akan menjadi forum ilmiah yang secara jernih dapat membahas beragam pola pembaruan tenurial yang disinggung di atas dan mempertimbangkan integrasinya dalam ragam skema kebijakan yang bersesuaian. Termasuk dalam hal ini adalah mendorong adopsi bentuk-bentuk hak yang bersifat non-individual, seperti tanah kolektif, tanah komunal, maupun tanah ulayat yang juga mempunyai dimensi publik.

Diskusi Ahli mengenai kesemuanya ini amat penting, relevan dan juga urgen sehubungan dengan beberapa dinamika kebijakan yang sedang berlangsung dewasa ini. Setidaknya, ada empat konteks dinamika kebijakan yang diharapkan dapat turut diwarnai oleh hasil-hasil Diskusi Ahli ini.

1. Desakan untuk merekognisi dan melindungi keberadaan tanah ulayat, termasuk menyangkut dimensi publiknya jika memang ada. Persoalan ini sebelumnya telah diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/1999, namun kemudian dihapus oleh Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9/2015 sehingga terjadi kekosongan regulasi.

2. Inisiatif Kementerian Agraria/Badan Pertanahan Nasional untuk merevisi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 10/2016 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.
3. Keluarnya Peraturan Presiden No. 86/2018 Tentang Reforma Agraria yang antara lain membuka peluang bagi penguasaan kolektif dan yang mengharuskan pengaturan lebih lanjut (dalam bentuk Peraturan Menteri) atas tanah non-pertanian.
4. Kebutuhan kebijakan untuk mengembangkan dan sekaligus melindungi "sumber daya bersama" (*the commons*), misalnya untuk difungsikan sebagai "kawasan lindung", "lahan pangan pertanian abadi", atau "lahan jaminan sosial", termasuk (dan terutama) yang berada di dan dalam pengelolaan desa.

Berdasarkan uraian di atas, dan dengan mengacu pada lima pokok pembahasan yang tercantum dalam Kerangka Acuan yang telah diedarkan,[1] maka kami berharap Diskusi Ahli ini, meski berlangsung dalam waktu yang terbatas, dapat menghasilkan solusi dan usulan kebijakan yang tepat. Semoga Prof. Maria S.W. Sumardjono dapat mendampingi dan mengawal kita semua sehingga forum Diskusi Ahli ini dapat menelorkan hasil-hasil seperti yang diharapkan.

Akhirnya, kami berdoa semoga Allah YME membimbing kita semua selama pelaksanaan Diskusi Ahli ini. Dan semoga ikhtiar bersama ini mendapatkan ridha dan balasan yang setimpal dari Tuhan YME.

Wassalamu 'alaikum wr. wb.

[1] Catatan penyunting: lima pokok bahasan ini tercantum dalam Bab 2.

Daftar Pustaka

Shohibuddin, Mohamad (2018) “Urgensi Pembaruan Tenurial yang Kontekstual dan Integratif”. Makalah disusun sebagai bahan masukan untuk acara Rembuk Nasional Reforma Agraria dan Perhutanan Sosial untuk Keadilan Sosial. Jakarta, 19-21 September 2018.

4

.....

PENJELASAN KONTEKS KEBIJAKAN DAN SUBSTANSI DISKUSI AHLI

R. YANDO ZAKARIA

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Selamat pagi, salam sejahtera buat kita semua.

Rasanya, pagi ini seperti sebuah mimpi yang menjadi kenyataan. Mimpi mempertemukan pakar-pakar terpakar di Indonesia terkait dengan isu yang ingin kita bahas sepanjang hari ini. Ya, memang secara pribadi menjadi obsesi, karena selama dua sampai tiga tahun terakhir kita sudah mendengar ada berbagai inisiatif yang terkait dengan sumber-sumber agraria atau sumber-sumber yang menyangkut penghidupan orang banyak yang diproses dalam bentuk berbagai kebijakan. Terutama peraturan perundang-undangan yang datang silih berganti. Kadang menggembirakan, namun tak jarang menyedihkan.

Dan pada hari ini, kita paling tidak menghadapi enam peraturan perundangan yang sedang bergulir yang terkait dengan hajat hidup orang banyak, sebagaimana yang sebagiannya tadi disampaikan oleh Prof. Endriatmo Soetarto yakni:

1. RUU Masyarakat Hukum Adat;
2. RUU Perlindungan Hak Masyarakat Hukum Adat;
   Yang pertama adalah inisiatif DPR, kedua inisiatif DPD.
3. RUU Hak Ulayat/Tanah Adat;
4. RUU Pertanahan, ini insiatif pemerintah dan DPR;

5. Revisi UU Kehutanan;
   Tiba-tiba sebuah proses yang sudah dimulai sejak empat tahun yang lalu, hari ini juga terdengar berita akan dipercepat yaitu Revisi UU Kehutanan. Sepertinya UU kehutanan juga tidak mau didahului oleh empat UU yang lain. Jadi ini saling susul menyusul.
   Paling tidak yang ada di hadapan mata, sejauh saya monitor, RUU Pertanahan dan RUU Kehutanan ini yang akan sangat mungkin segera disusun, jadi mungkin kedua-duanya akan segera ditetapkan. Dan bukan tidak mungkin, situasi masa lalu yang sudah kita bincangkan dalam wacana akademik akan tetap terjadi. Dualisme, ada pemilahan ranah pemberlakuan, pengaturan yang berbeda antara satu subjek hukum dengan jenis hak, dan itu akan tetap terjadi.
6. Nah, yang juga sedang terjadi adalah yang disampaikan Prof. Endriatmo tadi. Ada revisi Peraturan Menteri ATR/Ka BPN No. 10/2016, ini berawal dari Peraturan Nomor 5/1999, lalu diganti No. 9/2015 dan kemudian No. 10/2016. Mungkin karena kritik dan masukan dari Prof. Maria S.W. Sumardjono yang bertubi-tubi, akhirnya akan direvisi dan kebetulan dalam satu proses.

Mungkin kalau soal subtansi di antara kita sudah saling membaca, menganalisis dan lain sebagainya. Tetapi sepertinya ada tantangan, bagaimana keyakinan-keyakinan akademik kita itu menjadi norma. Karena percuma kalau hanya menjadi sekedar keyakinan, kalau kemudian tidak menjadi panutan pada implementasi kebijakan dalam mengatur hajat hidup orang banyak.

Pertemuan kita hari ini sebenarnya adalah dalam rangka seperti tersebut di atas. Bagaimana sinergi para akademisi di satu pihak (yang saya sebut sebagai *concerned scholar* atau akademisi yang peduli), dan di pihak lain juga ada aktivis yang "terdidik" (karena ada juga aktivis yang kurang terdidik). Jadi, bagaimana sinergi ini kita lakukan supaya bisa menghasilkan suatu pandangan akademik yang *clear*, yang berpihak, dan sesuai dengan kepentingan kelompok-kelompok terlemah. Tapi semua itu kemudian tidak hanya menjadi wacana akademik, tetapi dia dapat menjelma menjadi norma-norma pengaturan, apakah itu di dalam undang-undang, apakah itu di dalam peraturan menteri.

Kita mengharapkan pertemuan hari ini sebagai suatu langkah untuk mempertemukan hal itu. Tentu saja, saya belum tahu bagaimana caranya, akan tetapi ini adalah langkah awal. Yang kami bayangkan kemudian adalah paska pertemuan hari ini mungkin kita bertarung tentang gagasan untuk menyelesaikan berbagai isu. Sebab, pasti pandangan para aktivis ataupun *scholars* akan berbeda-beda.

Jadi, pertemuan hari ini ingin menemukan satu jalan tengah yang disarankan oleh Prof. Maria [lihat Bab 5 dalam buku ini]. Supaya kita dapat menemukan dan mengisi undang-undang terkait dengan Hak Masyarakat Adat, undang-undang terkait dengan pertanahan atau agraria, dan kemudian turunannya ke peraturan menteri.

Oleh sebab itu, di samping pertemuan hari ini, saya dan kawan-kawan mengharapkan hasil pertarungan gagasan di dalam satu hari ini bisa kita tuangkan ke dalam satu paper tentang persoalan yang kita perbincangkan itu. Jika dimungkinkan akan kita lanjutkan pada perumusan, paling tidak beberapa pemikiran yang bisa kita sumbangkan ke dalam entah itu sub bab maupun sub-sub bab di dalam draft-draft yang ada. Ini adalah tahap kedua.

Tahap ketiga, tentu saja kita juga sedang memikirkan suatu proses politik untuk menuju pada proses legislasi selanjutnya. Artinya, mungkin diperlukan langkah bersama-sama karena Bapak dan Ibu mempunyai *previlege* yang luar biasa di dalam isu ini. Tidak salah, komunitas ini harapannya dapat mengusung apa yang sudah kita pikirkan bersama ini dengan bertemu pihak-pihak yang memang mengurus perumusan enam kebijakan di atas. Bertemu dalam rangka mengkomunikasikan apa yang kira-kira dianggap terbaik oleh ilmuwan yang dianggap peduli dan aktivis yang terdidik.

Jadi, mungkin itu langkahnya. Apakah kita sanggup menuju ke sana atau tidak, itu tentu kembali pada komitmen kita masing-masing. Kira-kira skenario yang sedang kami bayangkan adalah sedemikian rupa itu. Jadi, tidak berhenti di sini hanya menghasilkan wacana, tetapi jika bisa menghasilkan rumusan, kemudian selanjutnya bisa juga mengkomunikasikannya dan mengadvokasikannya pada proses-proses politik yang sedang berjalan.

Oleh sebab itu, kami sudah melengkapi Bapak dan Ibu semua dengan draft-draft yang sudah ada. Itulah yang sedang dipikirkan

oleh parlemen dan pemerintah saat ini terkait dengan enam aturan perundang-undangan tadi.

Demikian pengantar dari saya, mudah-mudahan apa yang ingin kita kerjakan ke depan memberi manfaat kepada orang banyak.

Selamat berdiskusi. Sekali lagi, terima kasih atas kehadiran bapak dan ibu, karena saya tidak dapat membayangkan bahwa kita bisa berkumpul seperti saat ini.

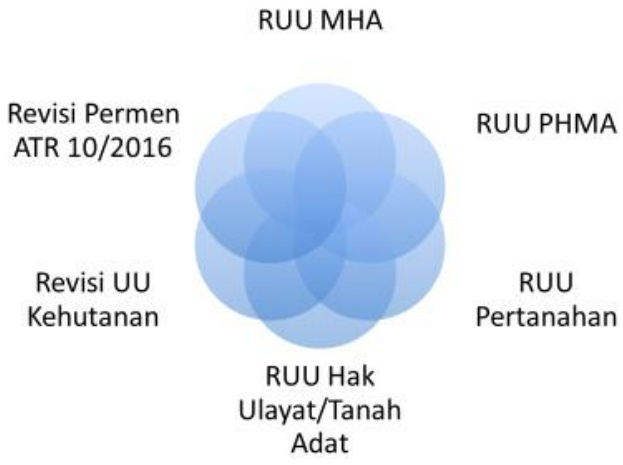
Wassalamu ‘alaikum wr. wb.

Pengantar Diskusi Ahli Mengenai Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat

R. Yando Zakaria

Diselenggarakan atas Kerjasama:
Pusat Studi Agraria, Institut Pertanian Bogor
dan Sekretariat RAPS
Jakarta, 24 Oktober 2018.

Momentum



Memenuhi himbauan...

Jalan Tengah Pengaturan Masyarakat Hukum Adat

Maria SW Sumardjono

Dalam rentang waktu seperempat abad, diawali 1993, tulisan tentang isu krusial dan perlunya pengaturan tentang masyarakat hukum adat beserta hak-haknya dapat dibaca pada rubrik Opini "Kompas".

Harmonisasi dan unifikasi

Sikap arif

SELAMAT BERDISKUSI...

Bagian III

RAGAM ENTITAS TANAH, SUBJEK HAK DAN JENIS HAK SERTA TANTANGAN PENGATURANNYA

5

.....

JALAN TENGAH PENGATURAN MASYARAKAT HUKUM ADAT[1]

MARIA S.W. SUMARDJONO

Dalam rentang waktu seperempat abad, diawali 1993, tulisan tentang isu krusial dan perlunya pengaturan tentang masyarakat hukum adat beserta hak-haknya dapat dibaca pada rubrik Opini ”Kompas”. Mengingat pembahasan RUU Masyarakat Hukum Adat (MHA) sudah diagendakan oleh DPR, barangkali perlu diuraikan tentang latar belakang, permasalahan, dan urgensi pengaturannya secara utuh dalam satu wadah.

Berbagai kasus terkait MHA atas wilayahnya berupa tanah, hutan, dan sumber daya alam (SDA) lain karena konflik/sengketa dengan pihak ketiga di sejumlah daerah seolah timbul tenggelam karena belum berhasil diselesaikan secara tuntas. Konflik/sengketa bisa terjadi antara MHA dan pihak swasta atau instansi pemerintah, bahkan antar kelompok MHA ketika para pihak mempertahankan batas wilayah masing-masing atau status kepemilikannya di wilayah tertentu. Dari segi normatif, belum terbentuknya UU yang secara komprehensif mengatur pengakuan dan perlindungan MHA beserta hak-haknya itu menambah kerumitan dalam penyelesaiannya.

UU sektoral secara sporadis-parsial merumuskan tentang MHA dalam satu atau dua pasal. Apakah pengaturan itu cukup komprehensif

[1] Artikel ini pertama kali diterbitkan di harian Kompas, 28 September 2018.

melindungi hak-hak MHA? Kajian harmonisasi 26 UU di bidang SDA dan lingkungan hidup (Tim GN-PSDA KPK, 2018) mencatat setidaknya ada tiga perbedaan dalam pengaturan tentang MHA dalam UU sektoral.

Pertama, istilah yang digunakan. UU sektoral umumnya menggunakan istilah MHA, tetapi UU Penataan Ruang menggunakan istilah masyarakat adat (MA); bahkan, UU Minyak dan Gas Bumi menggunakan dua istilah tersebut. Kedua, perbedaan dalam persyaratan pengakuan MHA yang berpotensi bahwa pengakuan oleh satu sektor bisa jadi tidak diakui oleh sektor lain. Ketiga, perbedaan dalam perlindungan wilayah adat.

Analisis lebih lanjut terkait pengaturan MHA yang parsial itu menunjukkan bahwa prinsip keadilan sosial yang dijabarkan dalam berbagai indikator itu belum terpenuhi. Ini dapat dilihat, antara lain, dari belum adanya jaminan terkait pengakuan MHA dan perlindungannya, pemerataan akses pemanfaatan SDA, pemulihan kerugian atas hilangnya akses MHA atas SDA karena pemanfaatannya oleh pihak lain, serta hak MHA untuk memberikan persetujuan atau menyatakan keberatan atas rencana pemanfaatan SDA. Di samping itu, dalam berbagai UU sektoral itu belum dimuat tentang hak MHA untuk memperoleh informasi tentang perencanaan pemanfaatan SDA dan partisipasinya.

Dalam hubungannya dengan perusahaan, UU sektoral belum mengatur secara jelas kewajiban perusahaan untuk meningkatkan kerja sama dan kapasitas MHA, termasuk pengalokasian dana hasil pemanfaatan SDA yang adil, dan sanksi bagi perusahaan yang memanfaatkan SDA tanpa hak atau izin di atas tanah/wilayah MHA. Kiranya cukup jelas bahwa hal-hal esensial sebagai wujud pengakuan dan perlindungan MHA itu belum diatur dalam berbagai UU sektoral sehingga pengaturan yang komprehensif itu memang perlu sebagai pemenuhan kewajiban negara yang diamanatkan oleh konstitusi.

Harmonisasi dan Unifikasi

Dalam lingkup internasional, setidaknya tercatat 13 konvensi tentang MHA; diawali dengan The UN Charter 1945 dan yang mutakhir adalah The UN Declaration of the Rights of Indigenous

Peoples, 13 September 2007. Dalam lingkup Asia, Filipina pada 1997 menerbitkan The Indigenous Peoples Rights Act sebagai *lex generalis* yang mengatur tentang MHA sebagai subjek sekaligus hak-haknya. Pengaturan di sektor pertambangan, misalnya, merumuskan besaran royalti atau kompensasi yang harus diberikan kepada MHA ketika di bawah wilayah MHA dilakukan kegiatan penambangan. Juga setiap kegiatan penambangan yang di atasnya terdapat wilayah MHA harus memperoleh persetujuan MHA terlebih dahulu.

Di Indonesia, pengakuan dan perlindungan MHA beserta hak-haknya dimuat dalam Pasal 18 B Ayat (2) dan Pasal 28 I Ayat (3) UUD 1945. Penjabaran tentang pengakuan kesatuan MHA telah dirumuskan oleh Mahkamah Konstitusi melalui putusan No 10/PUU-I/2003 tentang pengujian UU No 11/2003. Persyaratan keberadaan MHA terdiri dari empat unsur, yakni: (1) masih hidup; (2) sesuai dengan perkembangan masyarakat; (3) sesuai dengan prinsip NKRI; dan (4) diatur dalam UU. Keempat unsur itu masing-masing diberikan rinciannya oleh MK. Dalam kaitannya dengan unsur ”diatur dalam UU”, sudah cukupkah jika pengaturan MHA itu ”dititipkan” pada UU yang sudah ada?

Analisis terkait UU sektoral yang memuat tentang MHA secara parsial dan tidak harmonis satu sama lain itu menegaskan perlunya pengaturan tentang MHA yang utuh dan terpadu dalam satu UU yang berfungsi sebagai *lex generalis*. Kelak, UU sektoral harus menyesuaikan pengaturannya tentang MHA berdasarkan pada *lex generalis* ini dan dengan memperhatikan semangat konstitusi sesuai putusan MK yang relevan. Patut juga diingat bahwa kedudukan MHA sebagai subjek hukum sudah ditegaskan oleh MK melalui putusan No 3/PUU-VIII/2010, putusan No 34/PUU-IX/2011, putusan No 45/PUU-IX/2011, dan putusan No 35/PUU-X/2012.

Saat ini setidaknya ada empat RUU yang mengatur tentang MHA beserta hak-haknya, baik secara lengkap maupun parsial: RUU Masyarakat Hukum Adat; RUU Perlindungan Hak Masyarakat Adat; RUU Pertanahan; dan RUU Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Antara RUU MHA dan RUU Perlindungan Hak MA (RUU PHMA) terdapat kesamaan.

RUU MHA mengatur tentang hal berikut: (1) pengakuan hak MHA; (2) perlindungan MHA; (3) hak MHA atas wilayah, SDA, spiritualitas

dan kebudayaan, lingkungan hidup, dan kewajiban MHA; (4) pemberdayaan MHA; (5) hak MHA atas informasi; (6) tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah; (7) lembaga adat; (8) penyelesaian sengketa; (9) pendanaan; (10) partisipasi masyarakat; (11) larangan; serta (12) ketentuan pidana. Ruang lingkup pengaturan RUU PHMA meliputi: (1) hak MA (15 macam); (2) pemajuan hak MA, termasuk pemberdayaan, pengembangan, pelestarian, dan pemanfaatan hak; (3) kelembagaan, meliputi tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah, sistem informasi; (4) partisipasi masyarakat; (5) pengawasan; serta (6) pendanaan. Terdapat beberapa substansi yang diatur dalam bab tersendiri dalam RUU MHA, tapi dalam RUU PHMA dimasukkan sebagai salah satu sub-bab. Misalnya, penyelesaian sengketa, pemberdayaan, tugas dan wewenang pemerintah pusat dan daerah, serta sistem informasi. Substansi terkait lembaga adat, larangan, dan sanksi pidana tidak diatur dalam RUU PHMA.

RUU Pertanahan (RUUP) mengatur tentang opsi pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat setelah memperoleh persetujuan tertulis MHA dan memenuhi persyaratan lainnya. Di pihak lain, RUU tentang Hak Ulayat MHA mengatur tentang pengakuan dan pengukuhan hak ulayat. Terkait dengan pengakuan, diatur tentang hubungan hukum antara MHA dan wilayahnya, yang dibedakan antara yang beraspek publik dan privat, serta yang beraspek privat belaka.

Pembedaan ini berdampak terhadap pengaturan selanjutnya terkait dengan pengukuhan, pendaftaran, peralihan, dan pembebanannya. Selanjutnya, RUU Hak Ulayat MHA mengatur tentang pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat; peralihan dan pembebanan; ganti kerugian; serta hapusnya hak ulayat.

Sikap Arif

Terlepas dari substansi RUU yang masih terbuka untuk diberikan catatan, bagaimana upaya mencari jalan tengah pengaturan MHA itu? Pertama, seyogianya dalam pembahasan RUU MHA di DPR, substansi RUU PHMA yang relevan dapat diharmonisasikan dan diakomodasi dalam RUU MHA untuk mewujudkan satu UU yang komprehensif dan berfungsi sebagai *lex generalis*. Judul RUU bisa

tetap atau jika dimungkinkan dapat diubah menjadi RUU tentang Hak MHA.

Kedua, terkait kedudukan RUU Hak Ulayat MHA. Jika pengaturannya dalam tiga RUU terdahulu dapat dirumuskan kembali dengan memuat garis besar atau pokok-pokok pengaturan saja, maka RUU Hak Ulayat MHA dapat difungsikan sebagai peraturan pelaksanaan dari UU dan diberi wadah berupa peraturan pemerintah. Namun, jika justru RUU Hak Ulayat MHA memuat hal-hal yang esensial dan belum diatur dalam RUU lain, setelah disempurnakan maka dapat diproyeksikan menjadi *lex generalis* untuk semua pengaturan terkait hak ulayat MHA. Mengupayakan harmonisasi di antara UU itu selain memperkaya substansi juga mencegah tumpang tindih pengaturan.

Mencari jalan tengah unifikasi pengaturan tentang MHA itu didasarkan pada kebutuhan pengaturannya secara substansial dan bukan perkara teknikal semata. Produk hukum yang dihasilkan pun sudah dilandasi kajian dari aspek sosiologis, antropologis, dan historis tentang MHA. Perlu sikap objektif dengan menggunakan kacamata kebinekaan dalam NKRI, bahwa diperlukannya pengaturan yang utuh tentang MHA itu merupakan pemenuhan kewajiban negara untuk mengakui dan melindungi MHA.

Merupakan hal yang wajar jika suatu saat ikatan MHA menjadi longgar, bahkan mungkin tidak dijumpai lagi keberadaannya. Jika hal ini terjadi, biarlah disebabkan kesadaran hukum MHA yang bersangkutan itu sendiri dan bukan karena dipaksakan oleh pihak luar melalui kebijakan ataupun tindakan.

6

.....

MARIA S.W. SUMARDJONO: TRANSKRIP PRESENTASI

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Terima kasih banyak. Sebuah kehormatan bagi saya. Sekaligus saya merasa ini adalah sesuatu yang memungkinkan kita melangkah maju ke satu tingkat berikutnya. Jadi saya usulkan proses sebagai berikut.

Pertama, kita melakukan penyempurnaan atas apa yang telah dibuka oleh Prof. Endriatmo dan kemudian Pak Yando Zakaria yang telah membuat skema tadi. Saya mohon bantuan ditampilkan di layar skema dari Pak Yando mengenai perubahan-perubahan kebijakan yang sedang terjadi saat ini.[1] Nanti saya meminta update mengenai hal ini dari Prof. Maria dan lain-lain. Kita semuanya ini kan terlibat di dalam berbagai macam arena yang pada intinya perlu saling melengkapi, baik dari satu kemelut di masing-masing atau dari kemajuan di masing-masing. Atau, apa yang kurang di skema ini? Umpamanya saya bisa segera melihat bahwa ada bagian pekerjaan yang terkait dengan UU Kehutanan dan berbagai macam turunan-turunannya untuk Hutan Adat yang belum di-update di sini.

Kedua, saya merasa setelah satu setengah jam berdiskusi soal yang pertama ini, nanti kita masuk ke dalam apa yang dipikirkan oleh masing-masing kita untuk diajukan terlebih dulu dan diikuti dengan

[1] Catatan penyunting: skema yang dimaksud adalah momentum legislasi yang sedang berlangsung saat ini (lihat: Bab 4).

penjabarannya. Tentu dari kerangka acuan (ToR) yang disampaikan panitia telah dimintakan pada tiap-tiap ahli untuk menyiapkan dan nanti akan dimohon untuk secara berurutan menyampaikannya.

Saya usulkan proses diskusi kita berlangsung seperti ini. Pertama, narasumber terlebih dulu menyampaikan apa saja butir-butirnya. Kemudian dilanjutkan dengan uraiannya secara lebih rinci.

Maria S.W. Sumardjono

Saya akan menyampaikan *highlights* terkait lima pokok persoalan yang ditanyakan dalam ToR. Lima ini kan menggambarkan proses perkembangan yang terjadi.

Jadi RUU MHA ini sudah *take over* dari zaman Pak Susilo Bambang Yudhoyono. Dulu ketuanya ibu-ibu dari Partai Demokrat, akan tetapi bubar jalan karena tidak selesai sampai di ujung pemerintahan beliau. Kemudian masuk lagi, saya pernah ikut diundang beberapa kali. Nah, kemudian ada UU yang sampai sekarang dibicarakan, tetapi saya mendengar bahwa masih ada beberapa kementerian yang agak-agak *mbalelo* menyampaikan Daftar Inventaris Masalah (DIM). Itu sudah kami usulkan juga. Rekan KPK akan membuat laporan pada Presiden, supaya DIM-nya segera. Bagaimana mau membahas kalau DIM-nya tidak selesai. Itu informasi dari orang dalam sekitar tiga minggu yang lalu. Akhirnya, belum bisa diproses karena DIM itu harus dari semua wakil pemerintah.

Kemudian ada RUU Perlindungan hak masyarakat adat yang aktor intelektualnya sejumlah tiga orang, dan mereka semua ada di sini. Ini yang dorong agar ketiganya menikah. Karena dulunya RUU MHA itu pokoknya subjeknya harus begini-begini, sementara objeknya disinggung tidak terlalu mendalam. Sementara dari Bang Yando dan teman teman itu pokoknya hak-haknya ini, yang perlu diakui adalah hak-haknya. Selanjutnya saya sampaikan begini: kalau orang bilang ini hak-hak, saya ditanya, yang punya siapa? Jadi, subjeknya perlu. Sama saja, kalau tahu subjeknya, mesti ditanya: hak-haknya apa saja? Jadi, dua-duanya itu mestinya bisa dikawinkan. Mbok ya saling melirik gitu loh, meski posisi gedungnya saling berlawanan di Gedung Nusantara. Maka dalam jalan tengah yang saya sampaikan [lihat Bab 5] itu hendaknya keduanya saling terkait.

Kemudian RUU Pertanahan ini yang khusus ada hubungan dengan ulayat, menurut kami sudah mengarah pada pelaksanaan Penjelasan Umum UUPA angka romawi dua (II) angka arab dua (2) yang segera akan saya jelaskan. Jadi sebetulnya, posisi dari hak ulayat itu oleh UUPA sudah diatur, tetapi orang tidak banyak paham. Karena apa? Membaca UU tidak paham, apalagi melihat penjelasannya yang kayaknya sudah sering dilupakan. Jadi, sebetulnya dengan itu, kalau sekarang kemudian dalam RUU Pertanahan itu ada opsi untuk memberikan hak di atas tanah ulayat sepanjang hal itu memang dikehendaki, itu adalah sesuai dengan UUPA, khususnya Penjelasan Umum angka romawi dua (II) angka arab dua (2). Dan itu sudah diisyaratkan dalam Permen 5/1999 Pasal 4. Disebutkan bahwa bisa dilepaskan untuk jangka waktu tertentu. Jadi tidak usah dilepas selama-lamanya menjadi tanah negara. Itu *is verry stupid*. Karena kalau sudah menjadi tanah negara, walaupun masyarakat adatnya masih ada, tentunya tidak bisa balik. Tanah negara sama tanah ulayat itu dua entitas yang sangat berbeda. Dan RUU Pertanahan kemajuannya ada di situ.

Artinya, akan rancu jika tanah negara di atasnya bisa diberikan bermacam-macam hak. Kemudian tanah Hak Milik pun di atasnya dapat diberikan HGB dan Hak Pakai. Maka tidak logis jika tanah ulayat harus dilepaskan menjadi tanah negara dulu jika di atasnya mau diberikan hak. Yang lainnya bisa kok.

Kemudian RUU tentang hak ulayat itu terdakwanya saya dan ada dua lagi yang lain yang tidak ada di sini. Sebetulnya, yang ingin kami dorong adalah begini. Ketika kita membahas tanah ulayat itu sebenarnya bukan cuma satu: ulayat yang mana? Karena menurut kewenangannya ada dua, yakni ada yang beraspek publik-privat dan ada yang beraspek privat saja. Nah kadang-kadang orang membicarakannya hanya satu. Akhirnya jadi membingungkan. Ngomonglah hak kolektif, hak komunal—itu apa yang dimaksud? Karena di dalam UUPA itu sudah ada, tetapi orang tidak memahami Pasal 4 Ayat (1).

Jadi kuncinya adalah, kalau berpikir itu yang sederhana saja. Jangan menciptakan sesuatu yang seolah-olah ini adalah rezim hukum baru, lembaga hukum baru, yakni tanah komunal. Ini semua sudah ada di dalam Pasal 4 Ayat (1). Ini yang mau kami tulis

bersama untuk ulayat itu. Jadi itu kuncinya RUU tentang Hak Ulayat MHA. Itu kami diminta oleh DPD waktu itu.

Kemudian ada revisi Permen. Gerakan ini baru saja, saya ikut Bang Yando di Bali, lalu di Makasar. Di sini juga mereka mengalami kebingungan setengah mati. Karena yang Permen No. 10/2016 itu judulnya kan hak komunal. Itu kan sebetulnya sederhananya adalah hak kepemilikan bersama. Komunal, kolektif—apa itu. Saya anjurkan hal itu dimasukkan dalam Perpres 86/2018 yang menyebut tentang hak kepemilikan bersama. Sudahlah, tidak usah menggunakan istilah-istilah yang aneh-aneh. Revisi Permen itu masih terombang ambing karena nampaknya BPN tidak *prepared*. BPN tidak memiliki konsep, akan tetapi sudah mendapatkan uang dari Bappenas. Akibatnya, bingung karena harus dipertanggungjawabkan. Keliling-keliling, namun belum ada kuncinya.

Dalam konteks itu, saya ingin sampaikan, ini ada lima pokok bahasan [mengacu lima pertanyaan dalam ToR, lihat Bab 1] yang mestinya pas untuk kerangka pembahasan kita. Jadi, kalau nanti hendak menyampaikan pendapat, ya berdasarkan lima pokok bahasan ini.

Ini kan sebetulnya menggambarkan kebingungan, bagaimana wadah yang paling pas untuk memberikan tempat kepada ini: merekognisi dan melindungi tanah ulayat. Ini poin nomor satu. Semestinya, pasnya bagaimana. Nah saya sebetulnya ada calon tulisan tentang ini, tetapi tidak dapat disebarluaskan dulu.

Jadi, dalam konteks ini kita masih meributkan, hak ulayat itu ada tempatnya atau tidak di dalam hukum pertanahan kita. Jadi, kalau yang ditanyakan tempatnya ada atau tidak, maka sebenarnya di UUPA hal itu sudah ada. Saya ingin mencoba untuk gambarkan di depan saja [catatan penyunting: digambar di kertas plano]. Supaya diskusi ini terarah dan bisa berjalan.

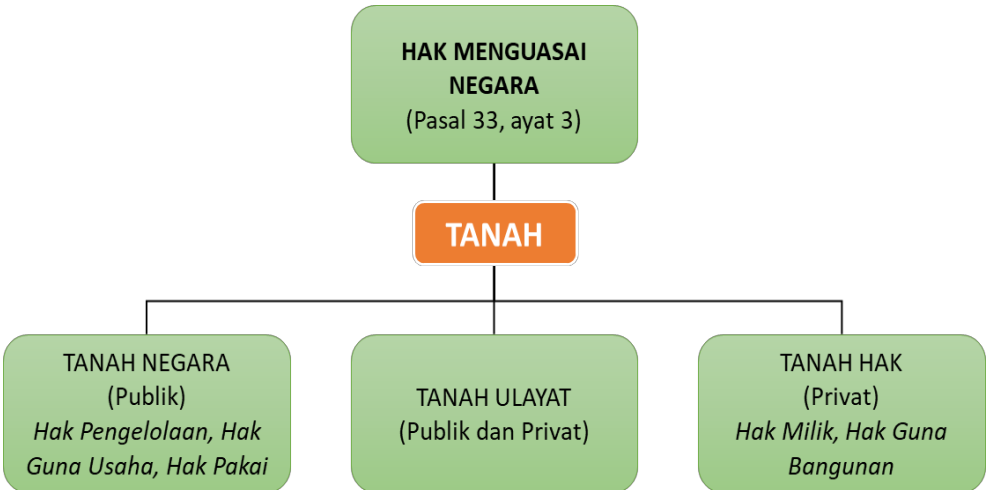
Jadi kan bolak balik kita ngomong hak menguasai negara ini ya, Pasal 33 Ayat (3). Itu semua, bumi, air dan ruang angkasa dikuasai oleh negara. Dalam konteks ini, ketika kita berbicara mengenai ini negara, ini tanah. Kalau anda mau membuka Penjelasan Umum II angka 2, maka itu nanti akan diketahui keberadaan tiga entitas tanah sebagai berikut: tanah negara, tanah hak, lalu di sini ada tanah ulayat [lihat gambar 6.1 di bawah].

Gambar 6.1. Tiga Kategori Entitas Tanah

Negara menguasai semua itu: bumi, air dan sebagainya. Disebutkan dalam penjelasan itu bahwa "kekuasaan Negara yang dimaksudkan itu mengenai semua bumi, air dan ruang angkasa, jadi baik yang sudah dihaki oleh seseorang maupun yang tidak. Kekuasaan Negara mengenai tanah yang sudah dipunyai orang dengan sesuatu hak dibatasi oleh isi dari hak itu, artinya sampai seberapa Negara memberi kekuasaan kepada yang mempunyai untuk menggunakan haknya sampai di situlah batas kekuasaan Negara tersebut."

Negara dapat memberikan yang sedemikian itu kepada perorangan maupun kepada badan hukum dengan berbagai macam jenis hak atas tanah. Kekuasaan negara, ketika sudah diberikan, itu berhenti sampai di situ. Secara eksplisit, seperti ini juga dapat diberikan kepada masyarakat hukum adat. Kekuasaan negara juga *stop* ketika itu sudah diberikan kepada masyarakat hukum adat. Dan pembahasan ini ada pada disertasinya Pak Sembiring. Yaitu, memang, apa yang belum pernah dilekati dengan suatu hak, atau pernah tetapi karena suatu perbuatan hukum mapun peristiwa hukum atau karena UU kemudian balik lagi menjadi tanah negara. Jadi, kalau ditanya, tanah ulayat itu tempatnya sudah ada di UUPA.

Nah, sekarang yang menjadi masalah ini yang mana? Kalau yang disebut di sini [menunjuk tanah ulayat], yang wewenangnya bisa publik atau privat, terdapat pada Peraturan Menteri No. 5/1999. Yang di sini [menunjuk tanah negara] ya publik-lah. Yang di sini [menunjuk tanah hak] ya privat-lah. Hak Milik, HGU, Hak Guna Bangunan itu kewenangannya sifatnya privat. Kemudian ulayat itu [menunjuk tanah ulayat] ada yang sifatnya publik-privat dan ada yang privat. [Digambarkan di bawah ini.]



Gambar 6.2. Tiga Kategori Entitas Tanah, Jenis Wewenang, dan Pemberian Hak di Atasnya

Yang sering saya persoalkan adalah masalah ketidakpahaman dan ketidakadilan bahwa di atas tanah negara ini, bisa diberikan semua macam hak atas tanah, yakni dari HGU, HGB, HM, HP bisa. Di atas tanah hak yang hak milik itu di atasnya juga bisa diberikan HGB atau HP. Dan di sini [menunjuk tanah ulayat], kok harus diserahkan kepada negara dengan melepas hak? Hal ini kan tidak adil. Sebab, sekali tanah ulayat dilepaskan kepada negara, maka itu artinya dilepaskan untuk selama-lamanya, tidak bisa balik lagi statusnya. Hal ini kan tidak adil. Kok lucu?

Misalnya saja, tanah milik saya, sedangkan Pak Amo menginginkan bikin ruko. Lalu anak saya bilang, jangan dijual itu Hak Miliknya, kalau dijual tidak punya riwayat lagi. OK, saya selanjutnya sama Pak Amo pergi ke PPAT membuat Akta Pemberian Hak Pakai atau HGB di atas Hak milik saya. Sertipikat saya dicatat ada Mr. Amo di sana, di lokasi HGB, di depan PPAT. Sertipikatnya Pak Amo ditulis

juga, ini berada di atas tanah miliknya Ibu Maria, itu bisa kok. Dan dalam tanah adat mengapa ini tidak bisa? Mengapa harus diberikan, harus dilepaskan.

Pak Hasan Basi Durin, karena dia orang Minang, beliau berpikir: apa mesti begitu ya? Ini dulu di Lantai 7 saya beradu pandangan dengan Almarhum Pak Budi. Saya mengatakan bahwa, boleh kok kalau mau diberikan kepada pihak ketiga untuk sementara waktu, tidak usah dilepas selama-lamanya. Dengan perjanjian kasihlah kepada siapa gitu. Nanti kalau sudah selesai bagaimana? Ya, baliklah lagi kalau MHA-nya masih ada. Nah kalau tidak ada? Ya, semua kalau tidak ada, ya negara yang menerima. Kan seperti itu. Ini tidak pernah dilirik dan tidak pernah ditindaklanjuti.

Itu yang kemudian menjadi bagian *concern* saya sama Kurnia Warman dan dengan Nur Hasan Ismail sewaktu perancangan RUU Pertanahan. Kayanya Kurnia inget ya, kita ambil opsi itu. Bukan ngarang. UUPA sudah ada di Penjelasan Umum II butir 2, plus Pak Hasan Basri Durin. Itu harus kita kembangkan. Selanjutnya terkait dengan pengaturan skema untuk merekognisi dan melindungi tanah ulayat ini, nanti akan saya sampaikan.

Untuk pokok bahasan yang nomor dua, yakni skema hak kolektif atau komunal untuk melindungi masyarakat non-hukum adat yang berada dalam kawasan hutan dan perkebunan. Ini akan lebih saya perdalam. Tapi begini. Ini juga banyak yang lupa. Yang tadi disebut dengan tanah hak, hak atas tanah itu ada di Pasal 4 Ayat (1). Hak atas tanah ini adalah hak "yang dapat diberikan dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum". Ya, jadi kalau orang tanya kolektif, ya tempatnya di pasal itu. Jadi, kenapa harus ditanya di mana tempatnya? Jadi, semua pertanyaan tentang hak kolektif-kolektif itu sudah terjawab.

Bahwasanya negara yang berwenang [menunjuk ke Hak Menguasai Negara], siapapun kan cq.-nya banyak. Ini negara [menunjuk tanah negara], ini MHA yang publik-privat [menunjuk tanah ulayat]. Nah, ini yang privat [menunjuk tanah hak] itu orang dan badan hukum. Orang bisa sendiri maupun bersama orang lain. Itu tempatnya di sini. Sementara kalau ulayat yang privat [menunjuk tanah ulayat privat], ya lebih ke arah sini, tanah bersama atau komunal.

Dan kalau masyarakat bersama-sama yang mendiami hutan, ya di situ RA, sertipikat hak kepemilikan bersama. RA jelas hak milik. Yang hutan juga melalui reforma agraria dapat menjadi hak milik, akan tetapi itu tidak gampang. Nanti akan kami sampaikan kendalanya. Kalau di hutan menggunakan Perpres No. 88/2017, *is not that's easy*. Karena untuk menuju proses tersebut diatur oleh peraturan yang rinci-rinci dan memerlukan proses yang panjang.

Jadi secara sederhananya seperti itu.

Untuk mengatur bersama tanah ulayat itu, terkait dengan apa? Ya untuk persediaan, peruntukan, penggunaan dan pemeliharaannya. Kedua, tentu untuk mengatur hubungan hukum, antara masyarakat dengan wilayahnya atau ulayatnya. Ketiga, mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum antara masyarakat dengan wilayahnya. Jadi, ada tiga.

Kalau yang privat itu adalah kewenangan untuk secara bersama-sama memanfaatkan ulayatnya. Jadi tidak bisa mengatur-atur. Sehingga saya katakan, kalau yang ini [menunjuk tanah ulayat publik] itu agak-agak lebih ke negara, ada dimensi publiknya toh. Tetapi kalau kita berbicara tanah komunal dan kolektif, itu lebih dekat kepada hak. Jadi ada tiga kewenangannya, yakni: mengatur persediaan dan sebagainya, mengatur hubungan hukum, mengatur hubungan hukum dan perbuatan hukum. Jadi yang satu cenderung ke arah tanah negara, yang satu ke arah tanah hak.

Sekarang terus diapakan kalau ini akan diatur lebih lanjut. Pertama, pengukuhan. Pengukuhan ini bagaimana? Hal ini yang membutuhkan pengukuhan dalam suatu penetapan yang bersifat deklaratur. Inilah yang ada di Lebak, di Nunukan dan yang ada di mana-mana. Sebetulnya publik-privat. Termasuk yang UU Otsus No. 28/2003 seperti ulayat Papua, itu semua di sini. Memang penetapan, tetapi yang sifatnya deklaratur. Artinya, itu barang sudah ada, tinggal diakui. Jangan dimaknai sebagai: kalau tidak diakui itu maka tidak ada, karena banyak yang berpikiran seperti itu. UU No 2/2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum berpikir seperti itu. Jadi seolah-olah kalau tidak ditetapkan, itu tidak ada. Ya itu sudah ada. "Kami Bangsa Indonesia" itu kan bukan tidak ada. Kami mendeklarasikan kemerdekaan tanggal 17 Agustus 1945, ini tolong dilihat kami ini ada.

Jadi bukan bersifat konstitutif yang berarti kalau tidak ditetapkan, maka selanjutnya tanah tersebut menjadi tidak ada. Contoh yang ini, misalnya, Oji mau mohon hak milik di atas sebidang tanah di atas tanah negara. Setelah itu turunlah SKPH, Surat Keterangan Pemberian Hak Milik untuk Oji, dan sejak itu maka ada hubungan hukum antara tanah dengan penguasanya/pemiliknya. SKPH itu adalah penetapan yang bersifat konstitutif. Kalau tidak memiliki itu, maka tidak dapat tanahnya. Tetapi kalau ada, maka setelah itu ada hubungan hukum. Dalam konteks ini maka Oji dibolehkan memiliki tanah semisal luasnya 500 m^2 dengan hak milik karena sebagai WNI yang memenuhi syarat. Selain itu antara Oji dan yang memberikan keputusan ada hubungannya. Maka Oji mendaftarkan tanahnya ke BPN, barulah diberikan hak. Dari sini semua pihak di seluruh dunia dianggap tahu bahwa itu adalah tanahnya Bang Oji. Hal ini berbeda dari yang terdahulu. Jadi, tanpa SKPH maka Oji tidak memiliki hubungan hukum.

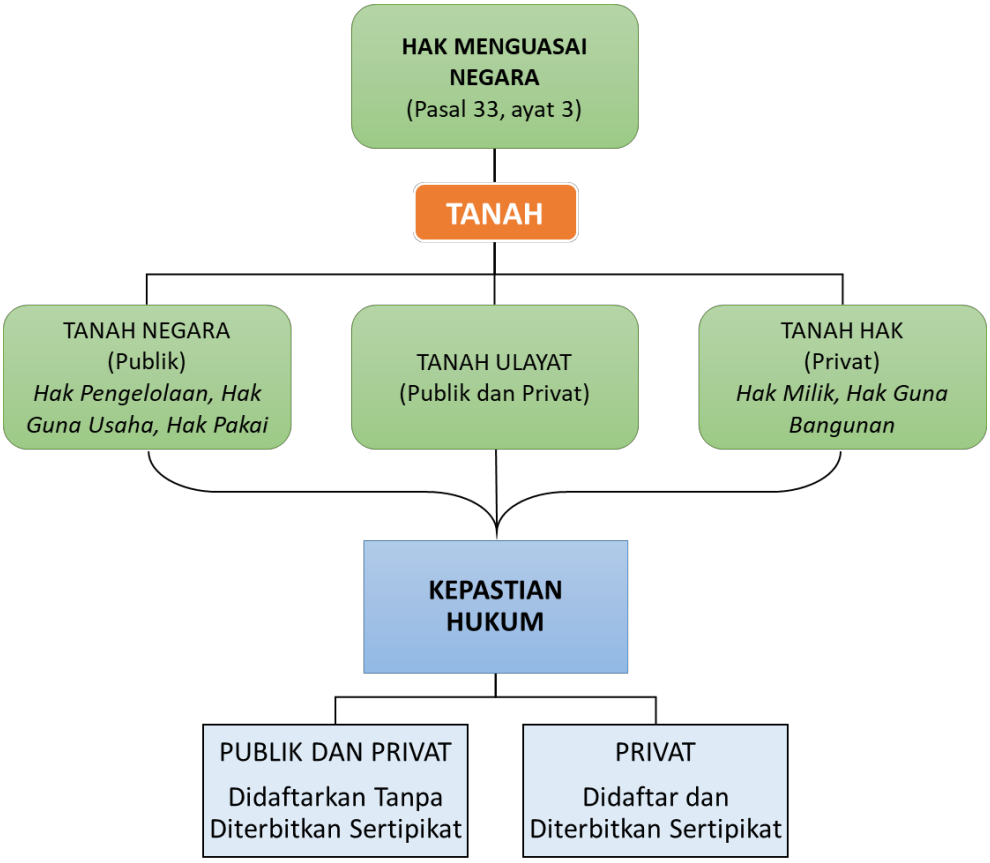
Tetapi kalau MHA itu sudah ada, jadi *declare*. Nah bagaimana caranya? Itu yang dicoba oleh RUU Hak MHA, yakni menggunakan pemahaman *self identification*, verifikasi, dan seterusnya bla bla bla menurut peraturan perundangan yang berlaku. Saya sampaikan bahwa untuk mempermudah dan menyelesaikan permasalahan itu, maka ada baiknya teman-teman antropologi menyusun tipologi yang lebih membuat orang itu memvalidasi klaim-klaim yang bersifat *self identification* itu menjadi lebih mudah dibaca, diidentifikasi dan dikelompokkan. Di sinilah antropolog memiliki peluang untuk menyumbangkan pikiran dan tenaga untuk mengkategorikan MHA.

Untuk deklaratur itu perlu. Namun ada juga yang menyampaikan tidak perlu. Sehingga cukup datang saja ke kantor pertanahan, dan menyampaikan bahwasanya kami ini dari MHA apa, misalnya mamak kepala waris. Apabila berkas-berkas sudah memenuhi persyaratan, maka pihak BPN akan memberikan dan menerbitkan sertipikat Hak Milik. Tetapi itu artinya hak kepemilikan bersama yang bisa diatasnamakan mamak kepala waris. Hanya saja nanti kalau ada yang meninggal, selanjutnya bagaimana? Secara administrasi maka tinggal melakukan pencoretan. Tetapi bisa juga itu dalam akte notaris. Bahwa anggotanya ini semua, jadi si Mamak kepala waris itu tidak bisa melakukan perbuatan hukum apapun jika tidak memperoleh persetujuan dari anggota-anggotanya.

Kondisi ini seharusnya sejak awal kita sampaikan, karena di dalam RUU MHA-nya DPR itu masih yang publik-privat. Ya ngurusin yang publik-privat saja. Kalau yang ini maka tingkat Kabupaten/Kota, kalau lintas kabupaten maka Provinsi, apabila di atasnya lagi maka Menteri atau Presiden, itu menggunakan *leveling*. Tetapi yang disasar RUU itu tidak membuka ruang untuk ulayat yang bersifat sebagaimana tersebut di atas. Hendaknya satu pasal saja bisa segera dilengkapi untuk mengatur hal ini. Entah mereka itu enggan karena *ignorance*, atau karena tidak paham, tidak mengerti saya. Jadi otaknya kita itu semua digiring harus ditetapkan, harus, harus. Karena kita arah pemikirannya hanya ini. Padahal, di kelompok lain itu ada yang publik-privat, tetapi kan ada yang privat saja. Di Papua juga begitu. Ini ada Mas Wayan ya. Kondisinya di Papua ada yang publik-privat, tetapi ada juga yang fam-fam yang bersifat privat. Dan dua hal tersebut tentunya harus dibedakan. Sekarang yang mau diatur hanya harus ditetapkan, ditetapkan. Tetapi tanpa memahami perbedaan itu. Ini yang kita coba muat di dalam RUU tentang Hak Ulayat MHA.

Jadi mengenai pengukuhan ini, kepastian hukumnya bagaimana? Terkait pengukuhan, ini kepastian hukumnya ada dua. Ini juga banyak yang kelirumologi. Ini yang di sini [menunjuk publik-privat dalam Gambar 6.3 di bawah] diatur dalam PMA No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat. Ini didaftar, namun tidak keluarkan sertipikat. Lihat saja di dalam PMA No. 5/1999, itu didaftar tetapi tidak keluar sertipikatnya karena yang mempunyai kan orang banyak. Persis kondisinya seperti tanah negara, di mana tanah negara itu juga mesti didaftar, ada di dalam buku tanah, tetapi tidak diterbitkan sertipikatnya.

Selanjutnya yang privat bagaimana? Nah, yang privat ini [lihat Gambar 6.3 di bawah] didaftar, dan ini ada sertipikatnya, yakni sertipikat hak kepemilikan bersama. Hal ini sudah mulai berbeda toh, karena yang ini lebih ke privat. Itu mengapa semuanya perlu didaftar. Tapi yang pertama tidak keluar sertipikat. Yang terakhir keluar sertipikat. Ini secara teknis yuridis kan sudah ada di PP No. 24/1997.



Gambar 6.3. Pengukuhan untuk Kepastian Hukum

Setelah bicara kepastian hukum, baru sekarang opsi. Kalau tadi kan di atas tanah negara itu bisa diberikan ada HM, HGU, HGB, bisa Hak Pakai. Sementara di atas tanah ulayat belum diatur. Dan di sini, yang tanah hak, ada Hak Milik dan lain lain. Hak Miliknya itu di atasnya bisa ada HGB dan Hak Pakai, karena karakteristik dari Hak Milik merupakan hak terkuat dan terpenuh. Diatur kemudian di dalam Peraturan Pemerintah No. 40/1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah.

Selanjutnya yang tanah ulayat ini bagaimana? Mengapa harus dilepaskan menjadi tanah negara agar pihak ketiga bisa diberikan sesuatu hak. Kondisi itu apakah tidak bertentangan dengan UUPA? Ini ada di dalam Penjelasan Umum II nomor 2, dan Permennya Pak Hasan Basri, No. 5/1999. Makanya ini juga bisa di RUU Pertanahan yang kemudian kita ambil juga di RUU tentang Hak Ulayat MHA, itu bisa saja di atasnya diberi hak apa pun: HGU, HGB, Hak Pakai. Sepanjang ini ada *informed consent*, kesepakatan yang tertulis.

Tanpa kesepakatan tertulis itu tidak akan diberi hak oleh ATR/BPN. Itu menjadi salah satu syarat untuk memohon hak. Ya hak-hak itu kalau waktunya sudah habis, kalau pemiliknya tidak mau memberi izin lagi, ya bubar. Terus bubar ke mana? Ya balikin ke MHA kalau dia memang masih ada. Kalau pingin perpanjangan, ya ngomong lagi untuk bikin kesepakatan. Negara itu hanya memberi stempel, artinya supaya masuk di dalam ranah hukum nasional. Tetapi tata caranya, ya tetap tata cara MHA sendiri dong. Makanya kalau sudah ada rekomendasi, sudah ada perjanjian, maka negara akan memberikan.

Misalnya HGU paling banyak 35 tahun. Kalau dikasihnya oleh MHA 30 tahun, tidak bisa dong jika BPN bilang: "Ini tambah lagi!" Itu tergantung dulu perjanjiannya bagaimana. Dasar pemberian hak adalah perjanjian antara MHA tersebut dengan pihak ketiga. Jadi tidak sama dengan tadi Oji meminta Hak Milik dari tanah negara. Tapi kalau di atas tanah ulayat harus dijadikan tanah negara supaya bisa dijadikan HGU, itu dari penalaran legalnya tidak bisa diterima.

Sekali lagi tanah ulayat yang publik-privat itu tidak dapat diapa-apain loh. Jadi ngga bisa digadaikan, tidak dapat dijual, tidak bisa dialihkan. Itu yang bersifat publik-privat. Bagaimana kalau yang bersifat privat? Ya tanya saja kepada orangnya yang bersangkutan. Kalau dia mau kerja samakan dengan pihak ketiga, bisa? Ya bisa. Orang punya hak milik saja bisa, untuk memperoleh *income*-nya. Apa bisa dijaminkan? Ya, tanya masyarakatnya. Karena itu semata-mata bersifat privat, jadi yang memutuskan mereka sendiri. "Kesepakatan itu adalah UU bagi pihak-pihak yang membuatnya." Prinsip hukumnya seperti itu. Kalau dia mau itu, nggak melanggar HAM orang lain, kenapa nggak jalan.

Jadi, ini adalah pokok-pokok yang kami harapkan kalau ini dapat dipahami, maka itu tidak akan *mengacaumologi* lagi. Kalau cuma *kelirumologi* masih mending. Tapi ini sudah *mengacaumologi*. Kalau gagal paham masih mending. Tapi sesat pikir. Wah, ini sadis. Ini bahasanya Oji waktu masih muda. Tahun 1998 masih galak dia. Saya saja takut sama dia waktu itu.

Selanjutnya, bagaimana tempatnya kalau itu non-hukum adat. Apa hambatannya ketika kelompok-kelompok non-adat itu di hutan dan

perkebunan dalam hubungannya dengan Permen No. 10/2016? Itu yang kita harus membantu pemerintah bagaimana menyelesaikan ini: Bagaimana skema pengaturan hak kolektif atau komunal yang paling tepat untuk merekognisi masyarakat non-hukum adat.

Masyarakat yang berada dalam kawasan hutan itu harus merujuk pada Perpres No. 88/2017 tentang Penyelesaian Penguasaan Tanah dalam Kawasan Hutan. Itu kayaknya rada-rada sulit, tidak semudah seperti yang dibayangkan. Karena yang saya cermati, itu yang bisa dikeluarkan adalah tanah dalam kawasan hutan sebelum ditunjuk. Kalau sebelum ditunjuk kan memang tidak ada masalah. Tetapi setelah ditunjuk apakah itu bisa keluar? Setelah ditunjuk di peraturan tersebut masih disebutkan bahwasannya kalau tanah berupa lahan garapan dari masyarakat non-MHA, dan berada di hutan lindung atau produksi, jika tanah itu oleh masyarakat sudah dilakukan penggarapan selama 20 tahun, maka dapat dikeluarkan dan diberikan sertipikat kepemilikan bersama. Namun, apabila penguasaan dan penggarapan tanahnya kurang dari 20 tahun, maka solusi yang diberikan dapat melalui skema perhutanan sosial. Jadi itu agak rumit.

Selanjutnya, bagaimana jika perkebunan? Saya umpamakan dengan HGU karena ATR biasanya mengurusi HGU. Yang meleset dari aturan di zaman Pak Fery Mursidan Baldan adalah pokoknya kalau sudah 10 tahun di situ, maka dapat dikasih. Hal itu bertentangan dengan Peraturan Pemerintah No. 24/1997, yaitu 20 tahun. Dan yang lebih parah, di situ tidak memasukkan perlunya syarat bahwa itu harus terbuka, harus dengan itikad baik. Jika yang menduduki tanah memiliki itikad yang buruk, kok dikasih, itu kan tidak masuk akal. Jadi Permen No. 10/2016 itu banyak mengebiri syarat-syarat dalam peraturan perundang-undangan yang sudah ada. Pengaturan tersebut dimuat di dalam PP 24 Pasal 24 a Ayat (2), lihat Penjelasannya. Jadi syaratnya menduduki tanah tersebut minimal selama 20 tahun atau lebih, termasuk pendahulunya, secara terbuka, artinya tidak ada yang ditutup-tutupi, semua orang maklum bahwasanya penguasaannya sudah 20 tahun di situ dan dilakukan dengan itikad baik. Tidak diklaim oleh pihak lain, dikuatkan oleh Kepala Desanya atau Kepala Persekutuan Adat, apapun namanya. Ya silahkan diproses melalui SK pengakuan hak. Kenapa oleh ATR itu tidak diatur mengenai syarat terbuka, itikad

baik menjadi syarat pokok. Bagaimana orang menduduki tetapi tidak beritikad baik, itu berarti dalam prosesnya ada perlakuan penyerobotan. Kalau ini tidak diatur maka hal ini justru menyalahi prinsip pokok, bagaimana seseorang bisa diberikan suatu hak yang legal. Ini kalau perkebunan, maka harus diperbaiki pengaturan tersebut. Lalu nantinya diberikan sertipikat hak kepemilikan bersama, hak milik bisa.

Kemudian untuk TORA. Bagaimana skema hak yang paling tepat untuk merespon aspirasi masyarakat penerima TORA yang jenisnya bersifat non-individual. Ini diatur di dalam Perpres No. 86/2018 tentang Reforma Agraria. Itu sudah ada di dalam Pasal 12 Ayat (1) huruf b Juncto Pasal 14 Ayat (5). Di peraturan itu diatur bahwasanya subjek itu bisa kelompok masyarakat, dengan hak kepemilikan bersama. Hak kepemilikan bersama ini dasarnya dari UUPA. Itu bisa. Syaratnya, gabungan dari orang perorangan yang membentuk kelompok berada dalam satu kawasan tertentu, tidak mungkin kalau tersebar-sebar, serta memenuhi kriteria subjek sebagai RA. Jadi berada dalam satu area, memenuhi subjek, sudah sepakat tidak mau kalau individual, maka kita bareng-bareng saja. Itu sudah dibuka kemungkinannya dalam Perpres No. 86/2018.

Nah, ini yang terakhir pertanyaan yang sulit. Kita jawab yang lebih mudah dulu ya. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif yang paling efektif untuk menjamin desa atau kelompok masyarakat agar dapat menguasai tanah yang diperuntukkan untuk *common resource*, lahan garapan bersama warga miskin, hutan lindung, dan sebagainya. Nah, ini sudah masuk desa, agak rumit ini.

Kalau desa itu sebenarnya apa toh? Dia badan hukum publik juga kan? Itu disebutkan juga dalam Pasal 12 Ayat (1) huruf c, juncto Ayat (6) di Perpres RA yang belum lama keluar. Di situ disebutkan bahwasanya badan hukum juga bisa menjadi subjek TORA, yaitu Koperasi, PT atau yayasan yang dibentuk oleh subjek RA dengan hak kepemilikan bersama.

Yang kedua adalah BUMDES. Ini kan menjawab pertanyaan: kalau masuk yang desa itu sebagai Badan Hukum Publik, sudah pastilah kalau desa itu bisa diberikan hak. Yang berlaku umum, desa diberi hak pakai. Bagaimana dengan BUMDES yang milik desa? BUMDES ini bentuknya berbeda: dia bukan PT, bukan KUD. BUMDES itu adalah

usaha bersama. Silahkan baca saja aturan dari Kementerian Desa dan Daerah Tertinggal.

Nah, kalau kita membahas desa sebagai badan hukum publik dari pemerintah, mulai dari tingkat provinsi, kabupaten/kota, hingga desa, itu semua dapat diberikan hak pakai. Dengan pengaturan tersebut saat ini desa mempunyai banyak peluang. Tanpa BUMDES sekalipun menurut Permendagri No. 1/2016 tentang pengelolaan aset desa, Desa itu mempunyai kewenangan untuk memanfaatkan tanahnya untuk bisa disewakan, bisa di BSG-kan (Bangun Serah Gunakan), bisa di KSP-kan (Kerja Sama Pemanfaatan), dan bisa dipinjampakaikan kalau sama-sama plat merah. Jadi mirip dengan No. 27/2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara dan Daerah. Ini porsi kecilnya diatur oleh Permendagri No. 1/2016 tentang Pengelolaan Aset Desa. Dan itu bagus sekali menurut saya, karena sudah ada semacam petunjuk pelaksanaannya. Dalam pengaturan tersebut sudah diatur rambu-rambu di dalam mengelola dan memanfaatkan aset. Kalau kita berbicara mengenai desa, maka desa dapat diberikan hak pakai. Dan itu sudah diatur di dalam PP No. 40/1996. Selanjutnya, kalau nanti sudah habis bagaimana? Ya nggaklah. Ini kan badan hukumnya berbentuk publik, jadi diberikan apa? Diberikan hak pakai selama digunakan.

Kemungkinan juga bisa diberikan HPL. Kemungkinan. Karena kalau di dalam peraturan No. 9/1999 itu kan karena pemerintah daerah, sedang Pemerintah Desanya belum. Karena UU Desa baru diatur melalui UU No. 6/2014. Itu secara logikanya di situ, kenapa Desa kok tidak masuk. Jadi, kalau logikanya desa itu merupakan Badan Hukum Publik dan dia mempunyai fungsi dan tugas untuk mengelola tanahnya, dia bisa masuk ke No. 9/1999 sepanjang fungsinya itu berhubungan dengan pengelolaan tanah. Bisa masuk di situ kalau HPL. Tetapi kalau Hak Pakai sudah dari jaman dulu bisa mendapatkan Hak Pakai, kalau kita membahas mengenai desa. Jadi *don't worry*, itu tempatnya sudah ada di kotak sebelah kanan sana [menunjuk tanah hak].

Bagaimana pengaturan skema yang paling efektif untuk menjamin BUMDES, badan usaha milik desa atau kelompok masyarakat untuk dapat memiliki tanah dalam rangka usaha ekonomi yang produktif? BUMDES itu disebutkan di dalam Pasal 14 Ayat (6) Perpres RA. Dia

adalah subjek RA. Dalam peraturan itu sudah jelas disebutkan bahwa BUMDES sebagai badan hukum itu dapat merupakan subjek dari RA. BUMDES itu ada lagi di huruf b.

Saya ingin memahami BUMDES juga dari konteks pengelolaan aset, yakni Barang Milik Desa atau BUMDes. Kan ada BMN [Barang Milik Negara] atau BMD [Barang Milik Daerah], sekarang kan ada BMDes [Barang Milik Desa] yang lebih kepada pengaturan aset. Kita akan membicarakan barang miliknya duluan. Kalau yang disebut aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa yang dibeli atau diperoleh dari dana APBDes atau perolehan lainnya yang sah. Itu analog dengan BMN atau BMD.

Nah barang milik desa itu apa? Barang milik desa adalah kekayaan desa yang berbentuk barang bergerak maupun tidak bergerak. Jadi tanah itu adalah barang milik desa. Dan jenis barang milik desa itu jenisnya apa saja? Ternyata banyak banget, yakni meliputi tanah kas desa, kemudian pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan desa, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa. Hutan milik desa: tidak membayangkan kan? Ini disebut loh di dalam Permendagri No. 1/2016. Jadi begitu banyak. Hutan milik desa juga dijadikan sumber ekonomi bersama, karena itu merupakan aset.

Nah kemudian ternyata BUMDES itu usaha desa yang dikelola oleh pemerintah desa dan berbadan hukum. Setelah saya baca dan pelajari: ini PT atau apa? Ternyata tidak. Di dalam Permendes No. 4/2015, untuk BUMDES dasarnya harus ada Perda Kabupaten. Jadi tidak boleh bikin sendiri BUMDES. Harus ada Perda Kabupaten yang diatur berdasarkan Perdes. Jadi kan transparan dan akuntabel. Satu desa satu BUMDES. Pemkab memfasilitasi pendirian BUMDES, kemudian bentuknya adalah usaha bersama. Bukan PT, Koperasi, BUMD, CV, UD, BPR. Jadi ini bentuk khusus. Dia badan usaha non-koperasi, non-PT, non-BUMD, non-CV, non-UD, non-BPR. Jadi bentuk khusus ini. Perlu dijadikan tesis ini.

Selanjutnya apa yang disebut sebagai usaha bersama? Kok bukan ini atau itu. Saya ingin menyampaikan kepada teman-teman, ini harusnya digarap karena saya bukan ahlinya. Atau mungkin ada salah satu yang bisa menjadi *lesson learned*, kan sudah ada contoh suksesnya. Kalau tadi itu badan usaha bersama, maka BUMDES ini

mestinya bisa diberikan hak kepemilikan bersama. Ini sudah satu pemikiran yang bagus dari Perpres. Karena PP 38/1963 yang boleh hanya tertentu saja: koperasi pertanian, bank-bank pemerintah, sosial keagamaan. Dengan UU Keistimewaan DIY itu bisa diberikan juga. Contohnya keraton sebagai badan hukum kebudayaan bisa diberikan hak milik karena ada UU-nya. Ini BUMDES selanjutnya bagaimana? Ternyata BUMDES itu diatur dalam Perpres RA. Nah, kalau disebut bahwa subjek RA itu bisa orang perorangan, bisa kelompok orang secara bersama-sama, bisa badan hukum, dan badan hukum itu disebut secara eksplisit di dalam Pasal 12 juncto 14 ayat (6) a koperasi bla bla. Lalu butir b Badan Usaha Milik Desa. Berarti mereka bisa diberikan kepemilikan bersama.

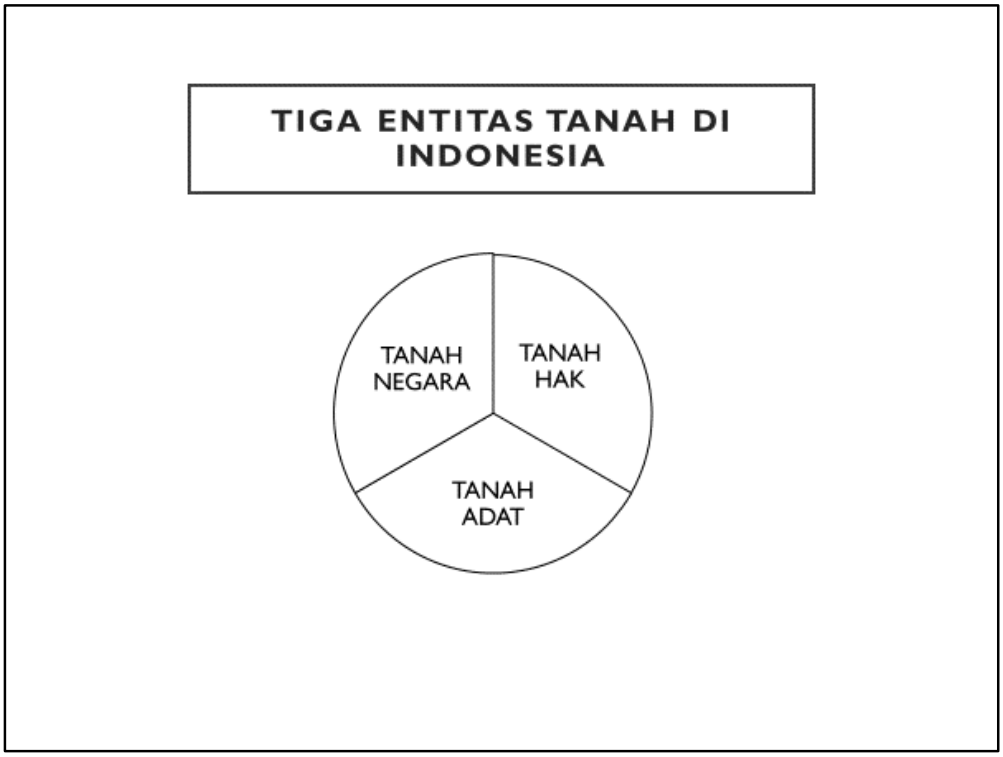
Jadi, dalam menjawab beberapa pertanyaan dalam ToR ini, saya tidak mencari-cari. Tapi tinggal mencantelkan pada peraturan yang ada itu.

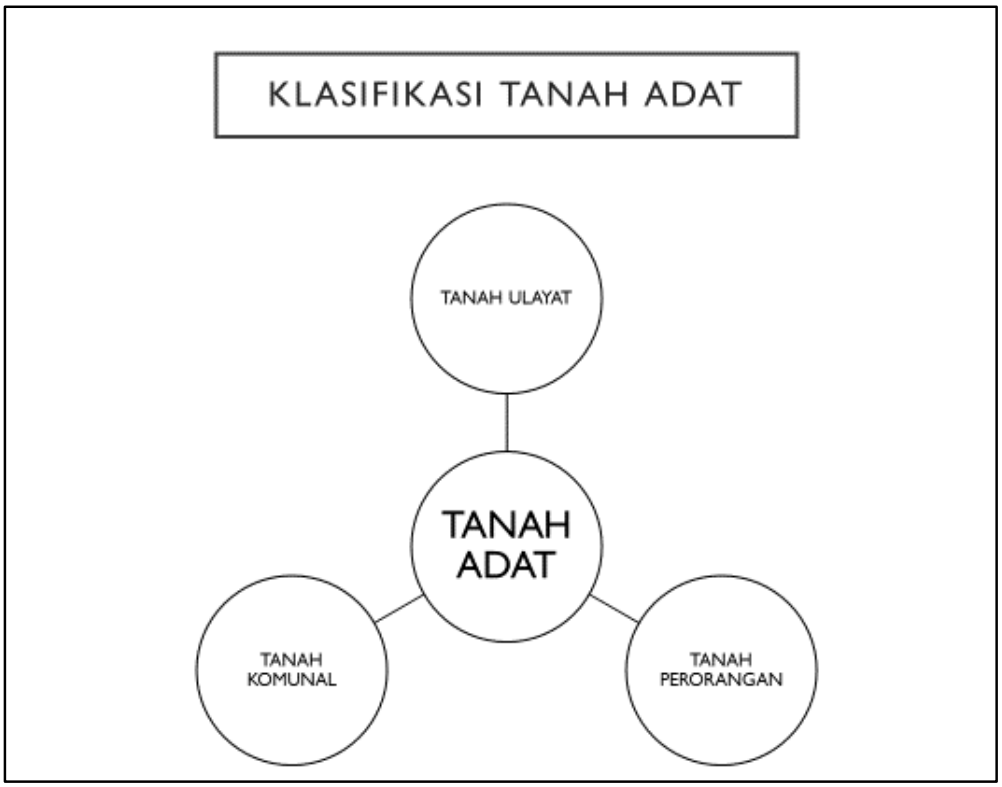
Baiklah, demikian yang dapat saya sampaikan secara ringkas. Nanti bisa ditambahi oleh para ahli yang lain. Terima kasih.

7

TANAH ADAT

JULIUS SEMBIRING


TIGA ENTITAS TANAH DI INDONESIA
TANAH NEGARA
TANAH HAK
TANAH ADAT


KLASIFIKASI TANAH ADAT
TANAH ULAYAT
TANAH ADAT
TANAH KOMUNAL
TANAH PERORANGAN

POLITIK HUKUM TANAH NASIONAL

- Berdasarkan pada Hukum Adat;
- Pengakuan Hak Ulayat;
  a. atas eksistensinya;
  b. dalam pelaksanaannya.
- Tanah Adat (perorangan) -> dikonversi (menjadi HAT Nasional)

TANAH ULAYAT

- Diatur dalam PPU (UUPA, Permen 5/1999), disebut dalam sekitar 20 UU dan lebih dari 20 produk hukum daerah,
- Yang diatur Subyeknya (MA), obyeknya (tanah ulayat), dan hubungan hukumnya (hak ulayat),
- Subyeknya adalah MA, Desa Adat (dengan berbagai nama)
- Berkarakter publik dan privat.
- Didaftar (diteliti, diukur, dipetakan, disyahkan)

TANAH KOMUNAL

- Tidak dikenal dalam HTN,
- Muncul dalam peraturan perundang-undangan (Permen 9/2015; Permen10/2016;; Kpts Menteri ATR/BPN No.245/KEP-7.1/VII/2016; Kpts. Menteri ATR/BPN No.276/Kep-19.2/X/2017
- Ada dalam praktik pertanahan -> TU Kaum, Tanah Desa Pakraman, Tanah Adat Suku Tengger.

TANAH KOLEKTIF

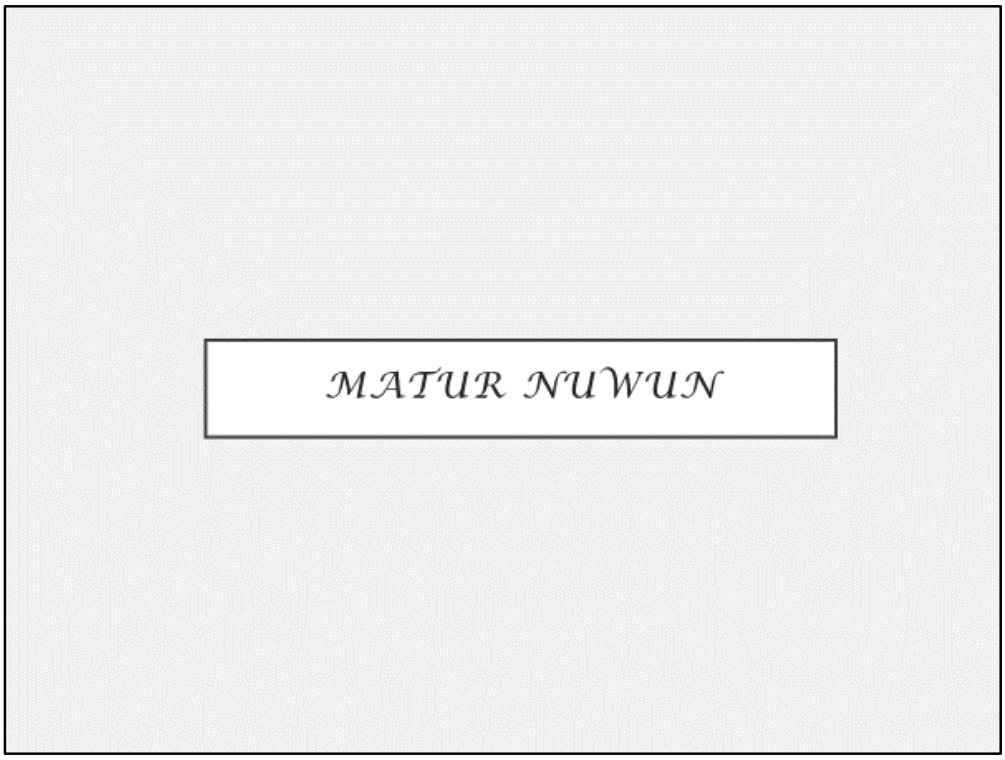
- Tidak dikenal dalam sistem HTN
- Pemilikan bersama ?
- Subyek ?

TANAH ADAT DAN TANAH SWAPRAJA

- Tanah swapraja -> ulayat/komunal/kolektif ?
- Tanah swapraja ≠ tanah adat
- Di Desa Nuangenda, Kec. Wewaria Kab. Ende, tanah adalah 'milik' Mosalaki (Ketua Suku Adat) -> tanah adat?

TINDAK LANJUT

- Teliti subyeknya;
- Teliti kewenangannya;
- Teliti proses perolehannya;
- Teliti proses peralihan/pelepasannya;
- Teliti proses pendaftarannya


MATUR NUWUN

8

.....

JULIUS SEMBIRING: TRANSKRIP PRESENTASI

Kelihatannya apa yang akan saya sampaikan ini sudah dikupas tuntas oleh kedua guru saya, Prof. Maria dan Prof. Amo. Beliau berdua adalah pembimbing S3 saya. Baik, saya coba memaparkan seperti yang dibilang Bang Oji, kira-kira pandangan saya ini akan ditempelkan ke mana.

Saya memulainya sama dengan seperti yang disampaikan Bu Maria bahwa di Indonesia itu ada tiga entitas tanah. Hanya saya mencoba memberanikan merubah sedikit. Kalau Bu Maria bilang tanah ulayat saya menuliskannya tanah adat, meski waktu disertasi saya sebut tanah ulayat.

Topik yang kita diskusikan pada hari ini menurut saya ada pada tanah adat itu. Tidak pada dua entitas yang lain. Persoalannya adalah: kalau yang kita bahas yang disebut tiga nama itu—kolektif, komunal, ulayat—kalau itu dicampuradukkan dengan tanah negara dan tanah hak. Saya masih ingat tulisannya Bang Rikardo, tanah garapan itu karena tidak selesainya proses konversi tanah adat maka disebutlah dia tanah garapan.

Jadi, saya ingin menegaskan bahwa kajian kita, yang kita kaji pada hari ini ada pada tanah adat itu. Tanah adat itu saya membagi tiga. Dalam klasifikasi atau apakah tipologi atau apapun namanya, dia kita sebut atau disebut terdiri dari tiga. Pertama tanah ulayat yang tadi sudah dijelaskan Bu Maria, yaitu publik-privat. Yang kedua tanah komunal, dan yang ketiga tanah perorangan. Jadi, ada tanah

perorangan yang juga merupakan tanah adat tetapi dikuasai oleh perorangan.

Lalu bagaimana politik hukum tanah nasional mengatur soal tanah adat itu. Pertama, Undang-undang Pokok Agraria mengatakan hukum tanah nasional berdasarkan pada hukum adat. Kemudian yang kedua, hak ulayat diakui. Yang diakui itu dua hal, pertama eksistensinya, dan kemudian dalam pelaksanaannya yang di Pasal 3 itu dengan batasan-batasan tidak boleh bertentangan dengan A, B, C, D dan seterusnya.

Lalu yang tanah adat perorangan itu bagaimana? Undang-undang Pokok Agraria dengan politik hukum tanah nasionalnya, itu dengan mengkonversi. Jadi, kelihatannya hukum tanah nasional kita atau UUPA yang dikonversi itu hanya tanah adat perorangan. Meskipun ini agak rancu juga, misalnya ketika kita lihat bagaimana *Sultan ground* atau misalnya di Sumatera Barat dikonversi. Kalau di UUPA dia menjadi hak pakai, tetapi tesisnya bang Kurnia Warman, tidak. Mestinya itu hak milik. Nah, ini jadi menarik untuk bahan kajian.

Saya mencoba merinci satu persatu dari tiga entitas itu. Tanah ulayat itu diatur dalam beberapa peraturan perundang-undangan. Kita katakan misalnya UUPA, kemudian ada Permen 5/1999. Saya coba menghimpun, dia disebut dalam sekitar dua puluh undang-undang mengenai ulayat ini, dan lebih dari 20 produk hukum daerah entah berupa perda atau keputusan bupati. Jadi penyebutannya itu adalah ulayat. Lalu dari sekian banyak peraturan perundang-undangan itu, baik pusat maupun daerah, kelihatan pengaturannya terbagi tiga. Ada produk hukum yang diatur adalah subjeknya, ada yang diatur adalah objeknya, penyebutannya tanah ulayat, dan sebagian lagi yang diatur itu haknya, hubungan hukumnya. Jadi, pengakuan hak ulayat misalnya kalau di Nunukan itu masyarakat hukum adat, misalnya begitu.

Jadi, dari sekian banyak produk hukum itu bisa kita bagi menjadi tiga. Ada yang mengatur subjek. Sebetulnya, bukan subjek tetapi judulnya itu dia menyebutkan subjek. Ada yang objek. Dan ada yang hak. Lalu, subjeknya apa? Subjeknya itu, saya menggunakan terminologi masyarakat adat, tidak masyarakat hukum adat. Ada juga subjeknya itu adalah desa adat, seperti misalnya di Toraja itu Lembang. Di Bali itu Pakraman misalnya. Di Maluku itu Negeri.

Kemudian tanah ulayat ini, kembali mengulang, berkarakter publik dan privat. Apakah tanah ulayat didaftar? Ya, saya sependapat dengan rezim Permen 5/1999, tetapi pendaftarannya sama seperti yang dikatakan Bu Maria, sertipikatnya tidak usah diberikan.

Pendaftaran tanah ulayat itu prosesnya ada penelitian, lalu diukur, dipetakan, kemudian didaftarkan, diterbitkan surat ukurnya lalu disahkan. Atau yang dalam istilahnya Bu Maria itu dikukuhkan. Dia deklaratif, bukan konstitutif.

Yang Kedua, tanah komunal ini tidak dikenal dalam hukum tanah nasional, tetapi dia muncul dalam peraturan perundang-undangan itu dimulai ketika muncul Permen No. 9/2015 yang diganti dengan Permen No. 10/2016. Lalu ada di Keputusan Menteri No. 245 di Manokwari. Kemudian di Keputusan Menteri No. 276 di Bali. Tetapi, tanah komunal ini juga ada dalam praktik pertanahan. Misalnya di Sumatera Barat itu kita kenal namanya tanah ulayat kaum, di Bali itu ada tanah desa pakraman, kemudian ada juga tanah adat Sulawesi Tengah. Nah, kalau yang di Tengger ini muncul karena adanya Permen ATR 10/2016, sebagaimana yang dijelaskan oleh Bu Maria. Tetapi memang betul, di halaman perubahan sertipikat itu ada stempel warna merah, berdasarkan keputusan desa nomor sekian tahun sekian, tanah ini tidak boleh diperjual belikan. Ada redaksinya seperti itu.

Mengenai tanah kolektif. Pertama, saya ingin mengatakan bahwa ini tidak dikenal dalam sistem hukum tanah nasional. Apakah ini pemilikan bersama yang tadi disebutkan Bu Maria di Pasal 4 Ayat (1). Lalu kalau ini tanah kolektif, subjeknya siapa? Tidak jelas juga.

Nah, ini satu hal yang sudah sering saya sampaikan pada beberapa kesempatan, bahwa tanah swapraja itu kalau mau diklasifikasikan sebagai tanah adat, dia ini dapat digolongkan sebagai tanah ulayatkah, tanah komunalkah, atau tanah kolektif? Saya memaknai tanah swapraja ini tanah kerajaan seperti kerajaan Yogyakarta, Cirebon, Ternate, dan di mana-mana. Menurut saya, tanah swapraja bukan, atau tidak sama, dengan tanah adat.

Lalu kenapa ada pendapat, ada anggapan, bahwa tanah swapraja adalah tanah adat? Saya membaca satu tulisan Bu Myrna di jurnal indigenous people in Indonesia. Di situ ada satu kalimat yang saya

kira ini *entry point*-nya: bahwa dulu banyak swapraja, sebagian dapat bertahan dan menjadi otonom, sementara sebagian lagi dia terdegradasi secara politik. Akibatnya, dia tidak lagi mempunyai otonomi dan kemudian swapraja yang terdegradasi secara politik ini dianggap sebagai masyarakat adat.

Lalu kita lihat dalam praktiknya. Kemarin waktu ada pertemuan di Bali itu ada satu kepala suku dari Papua, dia hadir di situ. Saya tidak tahu, dia ambil momen apa di situ. Tetapi ketua mengatakan begini. Dokor laksanto, ini kepala suku ini punya tanah di Papua ribuan hektar dan diambil begitu saja. Persoalannya bukan pada diambilnya, tetapi dia memiliki ribuan hektar itu.

Lalu saya temukan satu temuan penelitian skripsi taruni STPN kami di Kabupaten Ende, NTT. Jadi di Ende ini, tanah itu milik musolaki, luasnya tidak disebut. Hanya persoalanya begini: kalau ada warga yang mau mensertipikatkan tanahnya melalui program PTSL, maka anggota masyarakat bersangkutan harus meminta tanah kepada mosalaki ini. Lalu mosalaki membuat surat pelepasan tanah karena dia merupakan ketua suku adat.

Terkait dengan tanah yang di Papua pertanyaannya adalah: ketua adat tadi kepemilikan tanah secara pribadikah atau pemilik tanah sebagai ketua adat ulayat. Kalau saya lihat cerita di Papua dan di Ende tadi, tanah milik musolaki. Dan ulayat hanya ada dalam kerajaan. Kalau tanah ulayat, maka pemimpin adat itu bukan pemilik tanah, tetapi dia pengurus tanah. Inilah satu contoh yang saya katakan, jangan-jangan banyak daerah di Indonesia ini dulu sebetulnya dia swapraja, tetapi sekarang dia dianggap sebagai masyarakat adat, dengan pemimpinnya menjadi pemimpin adat.

Lalu tindak lanjut apa yang mesti dilakukan? Kalau memang mesti ingin memperkenalkan tiga entitas kolektif, komunal, ulayat, maka pertama teliti dulu subjeknya siapa, kewenangannya bagaimana, lalu bagaimana proses perolehan dari anggota masyarakat. Kalau dia ingin menggunakan tanah itu, bagaimana prosesnya? Lalu, bagaimana proses peralihan dan pelepasannya? Lalu terakhir, bagaimana proses pendaftarannya? Dari sini, kalau kita bisa, kita membuat tipologi sebagaimana tadi yang disampaikan Bang Oji. Jadi kalau kondisinya seperti ini, maka ulayat. Kalau kondisinya

seperti itu, maka ia komunal. Kira-kira itulah maksud saya dengan tindak lanjut ini.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Sumbangan terpenting Pak Julius selain menguatkan kerangka yang telah dibuat sebelumnya, saya kira pemaparan tadi membawa suatu kasus mengenai swapraja. Itu sumbangan penting untuk pembahasan kita. Dan pendiriannya juga menarik yang membuat saya ingat pada bukunya Usep Ranawidjaja, judulnya *Swapraja*. Itu penting sekali untuk melihat apakah sebenarnya dia itu secara famili berbeda. Kalau dalam taksonomi itu ada family, keluarganya itu beda. Bukan keluarganya masyarakat adat ini. Dia diadatkan itu karena ada kemiripan. Momentumnya itu memungkinkan mencari legitimasi karena ada proses politik. Dan ini penting sekali kita dudukkan penempatannya.

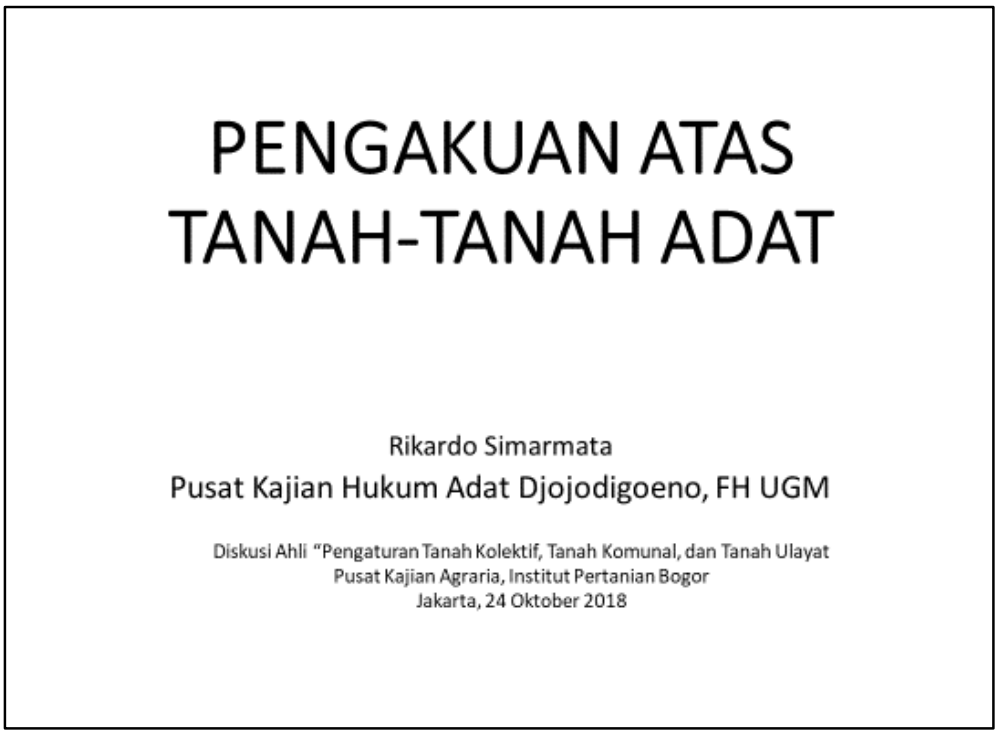
Yang kedua, sebenarnya terlalu sedikit yang Pak Julius kemukakan di bagian yang paling akhir itu, yakni bagaimana cara mengakui masing-masing. Nah itu kalau dipakai kerangka kerjanya Bu Maria, maka itu ada di bagian yang paling bawah, yaitu prosedur. Karena biasanya kelembagaan administrasi yang beda-beda akan melakukan prosedur yang juga berbeda-beda. Bahkan, satu kelembagaan administrasi yang sama itu punya prosedur yang berbeda terhadap kategori tanah yang berbeda. Apalagi kalau subjek hukumnya beda-beda antara keluarga, kemudian antara atasnya lagi, atasnya lagi, yang disebut berjenjang sama pembicara sebelumnya.

9

.....

PENGAKUAN ATAS TANAH-TANAH ADAT

RIKARDO SIMARMATA



Fokus bahasan

- Tanah-tanah adat perseorangan (satu orang maupun bersama) yang diatur oleh hukum adat
- Tanah-tanah adat milik kolektif suatu persekutuan adat (tanah ulayat)

Overview situasi terkini

- Pengakuan hak-hak MHA yang mensyaratkan: (i) sepanjang masih hidup; dan (ii) tidak bertentangan dengan kepentingan bangsa, prinsip NKRI, dan peraturan perundang-undangan, masih bertahan sebagai kerangka hukum.
- Persyaratan-persyaratan tersebut merupakan jelmaan dari pemikiran: (i) modernisme, khususnya linieritas dalam perkembangan masyarakat; (ii) superioritas hukum negara; (iii) negara kesatuan, khususnya mengenai konsep negara sebagai Penguasa Tertinggi dan Pemerintah Pusat sebagai pemegang kekuasaan tertinggi
- Pengakuan hak-hak MHA sudah bersifat *mandatory* sejak diatur dalam konstitusi dan Indonesia menjadi penandatangan dari beberapa perjanjian internasional

- Peraturan per-UU-an (UU dan peraturan pelaksanaanya) mengatur lebih lanjut ketentuan Konstitusi yang bisa dikenali lewat 2 ciri, yaitu: *Pertama*, menegaskan kerangka hukum yang terdapat dalam Konstitusi. *Kedua*, fragmentik sebagai dampak dari: (i) pendekatan sektoral dalam mengurus SDA, (ii) pembagian materi pengaturan; dan (iii) dari segi substansi menciptakan norma-norma yang kandungannya menjauh dari maksud Konstitusi (UU Kehutanan, UU Pertambangan) atau ambigu dalam mengakui hak-hak MHA (UUPA)
- Pendekatan fragmentik pada hakekatnya mengingkari ciri dasar MHA yaitu suatu subyek yang lengkap dan padu

- Pendekatan fragmentik yang berasal dari sektoralisme membuat pengakuan seolah-olah menawarkan menu opsi pengakuan
- Sayangnya menu opsi yang mewakili pendekatan sektoralisme ini tidak sedang bermaksud memudahkan MHA. Dari kaca mata doktrinal, adanya menu opsi tersebut menandakan sesuatu yang tidak beres yaitu inkonsistensi dan inkoherensi. Opsi-opsi yang berbeda tersebut tidak terhubung secara logis sehingga bisa saling meniadakan (mendelegitimasi). Situasinya bertambah buruk karena sistem hukum tidak melakukan apa-apa pada masalah ini untuk memutuskan peraturan yang mana seharusnya yang diacu

- Tanpa mempertimbangkan persoalan inkonsistensi dan ketidakpaduan, pengakuan hak-hak MHA atas SDA, yang berlaku saat ini, secara konseptual dapat dibagi menjadi:
  1. **Inkorporasi dengan metode restatement**
     Pemberian atau validasi daya berlaku pada hukum adat oleh Negara. Cara ini berfokus pada pengakuan untuk hukum adat. Ini banyak digunakan oleh UUPA
  2. **Rekognisi**
     Pengakuan MHA sebagai organisasi *self-rule* yang menyelenggarakan pemenuhan kebutuhan sendiri. Misalnya Hutan Adat, Desa Adat, dan Hak Komunal

Tanah adat perseorangan

- Istilah 'tanah adat perseorangan' menunjuk pada istilah 'tanah informal' yang digunakan dalam ToR. Diterjemahkan demikian untuk membedakannya dengan istilah 'tanah masyarakat adat' yang juga digunakan dalam ToR
- Penggunaan istilah 'informal' untuk menunjuk tanah-tanah yang diatur oleh hukum adat mengandung kelemahan karena tidak bisa menjelaskan tanah-tanah adat yang sudah diatur atau diakui secara formal dalam legislasi
- Metode melihat hukum adat dari kaca mata hukum negara, seperti yang dituangkan dalam UUPA, menghasilkan ketentuan konversi hak-hak lama. Dengan ketentuan ini, tanah-tanah adat perseorangan akan menjadi tanah-tanah dengan hak milik. Itu sebabnya, tanah-tanah adat perseorangan tidak diikutkan dalam materi pengaturan tanah ulayat

- Sebagai akibat dari menjadikan hukum adat sebagai dasar hukum agraria nasional, dan keterbatasan Pemerintah dalam pendaftaran tanah, dalam praktek tanah-tanah adat perseorangan diatur secara bersama oleh hukum adat dan hukum negara.
- Realitas ini dijadikan alasan oleh Daniel Fitzpatrick (2007) untuk menamai hak-hak atas tanah jenis ini bersifat semi-informal. Pada bagian tertentu (perolehan dan peralihan hak) diatur oleh hukum adat. Pada bagian yang lain diatur oleh hukum negara (pendaftaran tanah). Hukum negara mengakui keabsahan perolehan dan peralihan yang dilakukan menurut hukum adat

- Pendaftaran (registrasi) tanah-tanah adat perseorangan, dengan adanya ketentuan konversi, memang sudah diperintahkan oleh peraturan perundangan. Namun aspek-aspek socio-legal berikut perlu diperhatikan:
  1) Ketentuan mengenai syarat-syarat pendaftaran tidak sepenuhnya bisa dipenuhi oleh anggota MHA. Misalnya menghadirkan bukti-bukti hak yang diterbitkan sebelum tahun 1960 atau sebelum 1997. Atau menghadirkan bukti-bukti tertulis, dan bukti saksi
  2) Pelemahan peran kepala adat dengan hanya menempatkannya sebagai saksi pembuatan bukti-bukti hak. Hal ini berakibat bukti hak yang dikeluarkan kepala adat, tidak diakui oleh pejabat atau instansi pemerintah, seperti pada kasus SKTA di Kalteng
  3) Administrasi pertanahan di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan yang sangat tidak rapi yang dalam praktek menyebabkan konflik hak karena surat keterangan ganda atau penyerobotan tanah hak milik orang lain

- Usulan-usulan perbaikan:
  1) Terlebih dahulu harus membenahi administrasi pertanahan di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan
  2) Ketentuan mengenai bukti-bukti hak perlu mengakomodir bukti-bukti yang dikeluarkan oleh otoritas atau mekanisme adat

Tanah ulayat

- Dari dimensi publiknya tanah ulayat atau hak ulayat melekat dengan keberadaan organ yang dilimpahi kewenangan untuk menyelenggarakan dan menegakkan aturan adat, yang disebut dengan pengurus atau fungsionaris adat
- Dari dimensi keperdataan, obyek hak ulayat merupakan milik bersama persekutuan yang memungkinkan setiap anggota persekutuan melakukan penguasaan dan pemanfaatan
- Sejak diproklamirkan sebagai konsep yang melengkapi kelahiran pendekatan ilmiah dalam studi adat pada awal abad ke-20, kemampuan konsep hak ulayat untuk menjelaskan realitas, sudah diragukan. Kini, keraguan itu mendapat pembenaran, seiring dengan: (i) ditemukannya hak-hak milik bersama yang hanya beraspek privat; (ii) munculnya praktek sosial dan aturan hukum yang membolehkan peralihan hak ulayat yang bersifat permanen; dan (iii) hampir tidak adanya antusiasme pendaftaran tanah ulayat ketika aturan hukum memungkinkannya (kasus Kalteng)

- Pasca pencabutan Permenagraria/Kepala BPN No. 5/1999, peraturan pelaksana mengenai tanah ulayat, menjadi tidak jelas karena kabur dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016, namun dalam Permen ATR/Kepala BPN mengenai PTSL, dijadikan sebagai salah satu objek pendaftaran tanah
- Pencabutan Permenagraria/Kepala BPN No. 5/1999 dan menggantikannya dengan Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016, telah menyebabkan aturan hukum mengenainya terintegrasi kedalam mainstream kerangka hukum yaitu pensyaratan pengakuan keberadaan sebagai tahap sebelumnya
- Penentuan tanah ulayat sebagai salah satu objek pendaftaran tanah menyiratkan bahwa hukum pertanahan nasional, sekalipun UUPA tidak melakukannya, telah menempatkan tanah ulayat sebagai salah satu jenis tanah setelah tanah negara dan tanah hak

- Usulan-usulan perbaikan:
  1) Menghindari pencampuradukan antara tanah ulayat (beraspek privat-publik) dengan tanah milik bersama (hanya aspek privat). Identifikasi untuk hal ini dimungkinkan dengan terlebih dahulu mengenali variasi satuan-satuan sosial dalam suatu persekutuan
  2) Dalam mengenali eksistensi lembaga adat yang sekaligus membantu mengidentifikasi variasi satuan unit sosial, indikator kewenangan atas tanah mutlak dilakukan dengan alasan utama: tanah dan sumber daya alam lainnya adalah identitas bersama yang paling utama dari MHA karena darinya identitas bersama yang lain dimungkinkan ada seperti kepercayaan, tanam-tanaman, dan pakaian
  3) Pernyataan dalam bagian Penjelasan Umum UUPA yang mengatakan bahwa kekuasaan negara dibatasi oleh isi hak, perlu diterapkan dengan cara mengaturnya, pada hak ulayat. Karena itu aturan hukum yang akan dibuat perlu memperjelas isi kewenangan dari hak ulayat
  4) Sudah saatnya pengakuan atas hak-hak MHA secepatnya bergerak ke tahapan membantu/membuat masyarakat dapat memperoleh distribusi manfaat dari PSDA (*economic rights*) dengan tidak bereuforia dalam pengakuan yang bersifat mandatory

10

.....

POKOK-POKOK PIKIRAN TENTANG LEGALISASI HAK-HAK MASYARAKAT ATAS TANAH DALAM PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN NASIONAL[1]

MYRNA A. SAFITRI

1. Pertanyaan-pertanyaan yang diajukan penyelenggara Diskusi Ahli ini banyak terkait dengan persoalan hukum. Bagaimana pengaturan (hukum negara) yang paling tepat untuk pengakuan dan perlindungan atas tanah kolektif, komunal dan/atau ulayat. Atas dasar itu, maka perlu dipahami terlebih dahulu tentang logika dan limitasi hukum negara.

2. Hak (tentu termasuk kewajiban) secara konseptual lahir karena ada **hubungan hukum** antara **subjek hukum** dan **objek hukum**. Oleh sebab itu, maka penting untuk mendudukkan pertanyaan-pertanyaan yang diajukan pihak penyelenggara Diskusi Ahli ini ke dalam kategori subjek dan objek hak apa yang akan dibahas. Terkait dengan hal ini, berikut adalah hasil identifikasi saya.

[1] Pemikiran awal saya mengenai pokok bahasan ini dapat dilihat pada tulisan saya: "Legalisasi Hak-Hak Masyarakat atas Tanah dan Kekayaan Alam dalam Peraturan Perundang-undangan Nasional Indonesia: Model, Masalah dan Rekomendasi" *dalam* Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2010), halaman 15-35.

Tabel 10.1. Berbagai Kategori Subjek dan Objek Hak dan Perbedaan Persepsi Antara Negara dengan Masyarakat

Subjek Hak	Objek Hak (Menurut Negara)	Objek Hak (Menurut Masyarakat
Masyarakat Hukum Adat (MHA) yang sudah diakui oleh negara	• Tanah Kawasan Hutan • Tanah Bukan Kawasan Hutan (termasuk perkebunan) • TORA (eks HGU, eks kawasan hutan, dll.)	• Wilayah adat • Tanah ulayat • Tanah desa • Tanah perorangan • Tanah "bebas" (tidak dikuasai MHA, desa, perorangan)
MHA yang belum diakui oleh negara		
Masyarakat non-MHA		
Desa		
Badan Usaha Milik Desa (BUMDES)		
Kelompok masyarakat		

3. Yang kedua adalah mengetahui apakah "subjek hak" yang akan diusulkan itu masuk ke dalam **"subjek yang berhak" menguasai tanah** atau belum? Dalam hal ini maka terdapat perkembangan menarik dalam hukum Indonesia di mana konsep subjek hukum berkembang dari konsep klasik sebagai orang dan badan hukum menjadi orang, badan hukum dan masyarakat hukum. Untuk yang terakhir, Putusan MK 35/2012 menjadi penting karena menegaskan Masyarakat Hukum Adat (MHA) sebagai subjek hukum. Dengan demikian, maka subjek hukum yang meliputi orang, badan hukum (publik dan privat), dan masyarakat hukum (adat) menjadi subjek yang berhak untuk menguasai tanah.

4. Yang ketiga adalah melihat sejauh mana kerangka hukum yang ada saat ini sudah mengakomodir keberadaan subjek-subjek hak tersebut. Saya ingin memulai dari UUPA, dalam hal ini adalah Pasal 2 UUPA mengenai Hak Menguasai Negara. Jika kita lihat dari rumusan Pasal 2 UUPA itu, maka tampak bahwa Hak Menguasai Negara (HMN) diturunkan menjadi: (1) kewenangan negara menerbitkan hak-hak atas tanah yang dikuasai secara individual atau kolektif (bersama); dan (2) pendelegasian HMN kepada daerah swatantra dan MHA.

5. Dengan demikian, maka **Hak Ulayat yang dipegang oleh HMN bukan hak atas tanah** sebagaimana diatur dalam Pasal 4 dan Pasal 16 UUPA, baik dalam bentuk penguasaan individual ataupun kolektifnya. Kesalahkaprahan sering terjadi di sini dengan "memaksakan" hak ulayat sebagai hak atas tanah sehingga memaksakan menggunakan jenis-jenis hak atas tanah dalam Pasal 16 UUPA.

6. **Perlu dibuat definisi yang jelas mengenai hak kolektif dan hak komunal.** Hak kolektif lebih dekat pada hak milik bersama untuk objek tertentu di mana kepemilikan individual masih jelas terlihat. Sementara hak komunal merupakan kepemilikan bersama atas suatu sumber daya bersama yang tidak dapat dipisah-pisah ke dalam penguasaan individual. Terkait dengan konsep ini, maka saya memandang bahwa hak ulayat adalah konsep yang berbeda. Hak ulayat bukanlah hak komunal, melainkan penguasaan MHA atas tanah yang di dalamnya meliputi hak perorangan, kolektif dan komunal.

7. Skema pengaturan yang ingin dibangun melalui Diskusi Ahli ini semestinya ketat dalam definisi/konsep dan kategori. Selain itu, perlu mempertimbangkan keterkaitan dan tumpang tindih kategori sebagaimana diidentifikasi dalam matrik di atas (Tabel 10.1). Skema ini perlu membahas hal tersebut secara rinci karena jika tidak maka hanya akan mengulang kerancuan dan kesalahkaprahan yang selama ini terjadi. Misalnya:

    a. Jenis hak apa yang tepat diberikan/diakui pada MHA yang sudah/belum diakui, untuk objek wilayah adat secara keseluruhan, yang masuk ke dalam kawasan hutan/areal HGU perkebunan.
    b. Jenis hak apa yang tepat diberikan/diakui pada MHA yang sudah/belum diakui, untuk objek tanah ulayat yang dikuasai secara komunal, yang masuk ke dalam kawasan hutan atau areal HGU perkebunan?
    c. Jenis hak apa yang tepat diberikan/diakui pada masyarakat desa untuk objek wilayah adat yang dikuasai secara komunal, yang masuk ke dalam kawasan hutan atau areal HGU perkebunan.
    d. Dan seterusnya.

8. Jika permasalahan pada angka 7 sudah dapat dijawab dengan jelas, maka barulah dapat dibahas mengenai model pengakuan atau perlindungannya yang paling tepat: apakah dengan cara legalisasi,[2] rekognisi, redistribusi, atau restitusi.

[2] Saya lebih memilih konsep legalisasi daripada registrasi. Legalisasi berarti upaya membuat "legal" pada penguasaan tanah yang belum diberikan hak atas tanah oleh negara. Sementara registrasi berlaku untuk semua skema pengaturan hak, termasuk rekognisi.

Daftar Pustaka

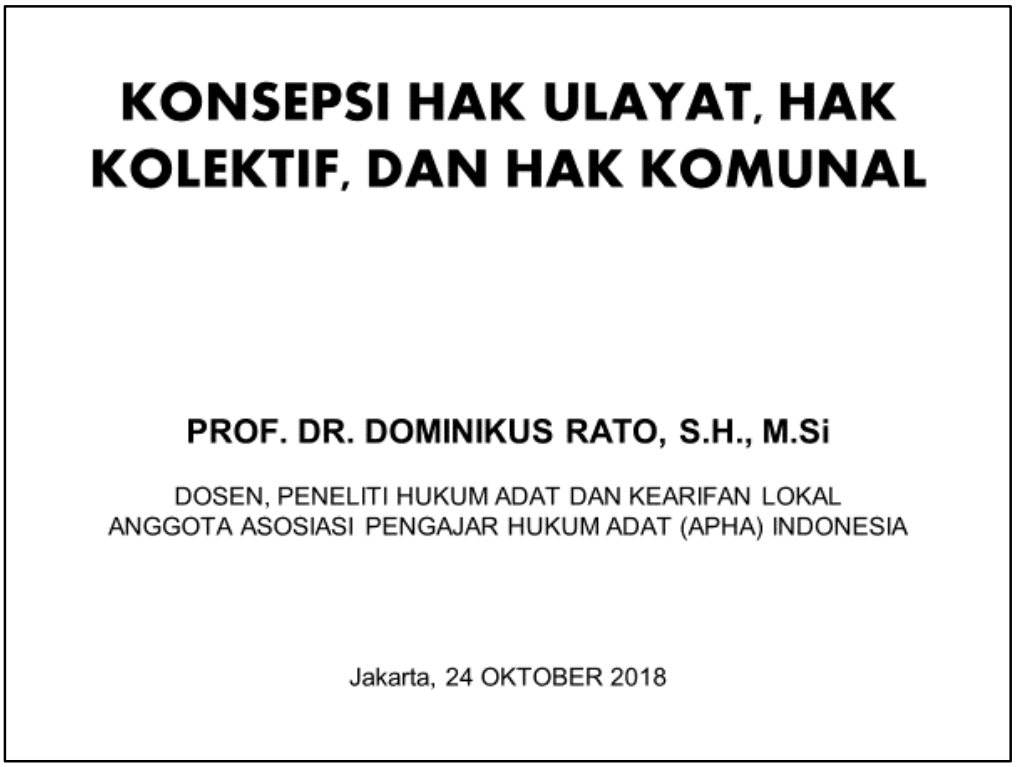
Van Vollenhoven Institute, Universitas Leiden dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (2010). *Masa Depan Hak-hak Komunal atas Tanah: Beberapa Gagasan untuk Pengakuan Hukum. Rekomendasi Kebijakan*. Dapat diunduh melalui tautan sebagai berikut: http://bit.ly/2rrNQr6.

11

.....

KONSEPSI HAK ULAYAT, HAK KOLEKTIF, DAN HAK KOMUNAL

DOMINIKUS RATO



APA ITU HAK ULAYAT, HAK KOLEKTIF DAN HAK KOMUNAL

1) SETIAP SISTEM HUKUM , TERMASUK HUKUM ADAT TENTU MEMPUNYAI: SUBJEK, OBJEK, DAN KEKUATAN BERLAKU DARI NORMA-NORMA HUKUM ITU.
2) PEMBAHASAN TENTANG MASYARAKAT HUKUM ADAT, SEBAGAIMANA DIKATAKAN OLEH VAN VOLLENHOVEN, SANGAT FUNDAMENTAL, SEBAB ADA 3 FUNGSI MASYARAKAT HUKUM ADAT, YAITU:
   A) SEBAGAI SUBJEK HUKUM ADAT
   B) SEBAGAI DENAH YANG MEMBEDAKAN MHA YANG SATU DENGAN MHA YANG LAIN
   C) SEBAGAI BINGKAI, PELINDUNG WILAYAH, HAK, DAN KEDAULATAN MASYARAKAT HUKUM ADAT ITU

OBJEK HUKUM

A) JIKA MASYARAKAT HUKUM ADAT SEBAGAI SUBJEK HUKUM ADAT, MAKA APA YANG MENJADI OBJEK HUKUM ADAT?
B) OBJEK HUKUM ADAT ADALAH NORMA-NORMA HUKUM ADAT YANG DI DALAMNYA TERDAPAT: HAK DAN KEWAJIBAN ANGGOTA MASYARAKAT HUKUM ADAT, TUGAS DAN WEWENANG PARA FUNGSIONARIS HUKUM ADAT
C) MASYARAKAT HUKUM ADAT SELAIN SEBAGAI SUBJEK HUKUM, MAKA IA PULA SEBAGAI SUBJEK HAK ATAS HARTA KEKAYAAN YANG DIPUNYAI OLEH MASYARAKAT HUKUM ADAT ITU.
D) DALAM UUPA DIBERI NOMENKLATUR: HAK ULAYAT

HAK ULAYAT

A) Secara Historis, Hak Ulayat Ini pertama kali diungkapkan oleh bapak Hukum Adat Indonesia, Van Vollenhoven dalam bukunya "***De Indonesier En Zijn Grond***" = Orang Indonesia dan Tanahnya (Leiden: J.E Brill, 1919)

B) Dalam bukunya itu Van Vollenhoven menggunakan konsep Hak Atas Tanah dengan istilah "*beschikkingsrecht*"

C) Oleh beberapa Sarjana Hukum Indonesia, *beschikkingsrecht* diterjemahkan dengan bermacam-macam istilah, misalnya hak menguasai tanah, hak petuanan, dan sebagainya. Istilah mana tidak ada satupun yang cocok/tepat sebagaimana digambarkan oleh penemunya Van Vollenhoven.

D) Untuk memahami apa yang dimaksud, maka para Sarjana Hukum Adat memberi nama sesuai dengan istilah masing-masing daerah dan Masyarakat Hukum Adat.

ISTILAH HAK ULAYAT DI BEBERAPA DAERAH

No.	Istilah	Asal Daerah/Masyarakat	Arti
1.	Kalimantan	Penyampeto	Tanah Yang Memberi Makan
2.	Bali	Prabumian	
3.	Ambon	Petuanan	Tanah Suku
4.	Kalimantan	Pewatasan	Batas Kekuasaan
5.	Ngada (Flores)	Ngora Gae	Tanah Leluhur
6.	Minangkabau	Ulayat	Wilayah
7.	Jawa	Wewengkon	Tanah leluhur
8.	Bolaang Mongondow	Tetabuan (tatabuan)	Terlarang bagi orang asing
9.	Angkola	Torlok	
10.	Maluku Utara	Abacocato	
11.	Sulawesi Selatan	Limpo	
12.	Buru	Muru	
13.	Lombok Tengah	Paer	Hak bersama atas tanah

MAKNA TANAH BAGI MASYARAKAT HUKUM ADAT

a) Istilah-istilah di atas, sekalipun tidak sama persis artinya, tetapi mirip-mirip satu sama lain, mau menggambarkan bahwa hak atas tanah menurut hukum adat berbeda dengan hak milik pribadi perseorangan menurut BW atau UUPA, tetapi merupakan kekuasaan bersama anggota masyarakat hukum adat, untuk mengelola, menikmati, dan melindungi bersama tanah adat itu.
b) Hukum adat, tidak dikenal istilah "Hak Milik" tetapi = kepunyaan dari kata dasar **empunya** yang menggambarkan adanya hubungan abadi antara manusia dengan tanah. Tanah empunya manusia dan manusia adalah empunya tanah.
c) Empu = ibu/asal dari semua asal, manusia berasal dari tanah dan akan kembali ke tanah. Sehingga dalam hukum adat, tidak ada perbedaan konsep antara "tanah" dengan "bumi" artinya tanah = bumi (tanah dan bumi itu identik, sama dan sebangun atau sama dengan)

PEREDUKSIAN KONSEP HUKUM ADAT

A) Pada tahun 1960, demi untuk kepentingan positivisasi dan unifikasi hukum dalam rangka homogenisasi peraturan perundang-undangan, terjadilah pereduksian konsep tanah, sehingga "Tanah ≠ Bumi" (tanah hanyalah permukaan bumi yang kedalamnya 20 Cm)
B) Pereduksian ini telah merugikan kekayaan konsep hukum di Indonesia, khususnya konsep-konsep hukum dalam Hukum Adat. Mengapa?
C) Konsep-konsep hukum adat yang beranekaragam di berbagai daerah dengan berbagai makna/arti telah direduksi menjadi hanya 1 konsep yaitu hak ulayat. Padahal istilah hak ulayat itu tidak sama dengan "Beschikkingrecht" sebagaimana dimaksud oleh Van Vollenhoven.
D) Beschikkingsrecht ≠ hak ulayat, akan tetapi karena sudah dipositifkan, maka mau tidak mau harus digunakan secara formal pula.

MENGAPA ADA KONSEP "BESHIKKINGSRECHT?"

a) Penggunaan "**beschikkingsrecht**" oleh Van Vollenhoven untuk menjawab pertanyaan: apakah di Indonesia atau masyarakat atau bangsa Indonesia itu sebelum kedatangan Bangsa Eropa mempunyai hukum?
b) Jika ada hukum, siapa subjek hukum dan apa objek hukumnya?
c) Snouck Hurgronje, terlepas dari cara yang dilakukannya salah, namun ia telah berjasa menemukan hukum adat sebagai hukum asli orang pribumi, yaitu adatrecht = hukum adat
d) Jika orang pribumi/bumi putera Indonesia mempunyai hukum adat, siapakah subjek hukumnya dan apa pula objek haknya?
e) Subjek hukum adat adalah **Rechtsgemeenschaap,** kata Van Vollenhoven
f) Jika subjek hukum adat ialah Rechtsgemeenschaap, apa objek hukumnya = objek haknya sebagai subjek hukum disebut **Beschikkingsrecht.**

APAKAH BESCHIKKINGSRECHT = HAK KOMUNAL?

A) **Beschikkingsrecht ≠ Hak Komunal**
B) **Jika beschikkingsrecht dialihbahasakan menjadi "Hak Ulayat" sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1960, yang sudah menjadi kesepakatan nasional, maka perbedaan antara *beschikkingsrecht* (hak ulayat) dengan hak komunal, sbb:**

No.	Aspek Pembeda	Hak Ulayat	Hak Komunal
1.	Dasar hukum	UU No. 5 Tahun 1960	Permen ATR/Kepala BPN No. 9 Tahun 2015 (Permen ATR/Kepala BPN No. 10 Tahun 2016)
2.	Subjek hak	Masyarakat Hukum	Masyarakat kawasan tertentu
3.	Objek hak	Tanah (permukaan bumi)	Kawasan tertentu (perkebunan dan kehutanan)
4.	Asal usul	Leluhur	Bentukan menteri
5.	Nilai	Materiel dan spiritual (monodualisme)	Materiel (kapitalisme) = monisme
6.	Isi (substansi)	Privat dan publik (monodualisme)	Publik saja = monisme
7.	Sifat	Bertingkat	Tidak bertingkat

SIFAT BESCHIKKINGSRECHT (HAK ATAS TANAH ADAT)

A. Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Bersifat Abadi Artinya Tidak Dapat Dipisahkan Oleh Apapun Termasuk Kematian, Bahkan Kematian Menyatukan Manusia Dengan Bumi Sebagai Ibu.

B. Hak Masyarakat Hukum Adat Atas Tanah Itu Berjenjang Sejalan – Seirama Dengan Subjek Hak Atas Tanah Itu Sendiri, Sbb:

No.	Subjek Hak	Jenis Hak	Saran
1.	Personal / Individu	Hak Milik	Hak Milik
2.	Keluarga / Rumah Tangga	Hak Bersama	Hak Kolektif
3.	Kerabat (Geneologis)	Hak Bersama	Hak Kolektif
4.	Suku (Geneologis)	Hak Bersama	Hak Kolektif
5.	Wilayaah (Territorial)	Hak Bersama	Hak Komunal

HAK ULAYAT

a) Apa itu hak ulayat? (Pasal 1 angka (1) Permen Agraria No. 5 Tahun 1999 Tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat, menyatakan bahwa hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah turun temurun dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

TANAH ADAT = ULAYAT

Apa itu tanah ulayat? Pasal 1 angka (2) Permendagri No. 52 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Hukum Adat, menyebutnya sebagai wilayah adat. Wilayah Adat adalah tanah adat yang berupa tanah, air, dan atau perairan beserta sumber daya alam yang ada di atasnya dengan batas-batas tertentu, dimiliki, dimanfaatkan dan dilestarikan secara turun-temurun dan secara berkelanjutan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat yang diperoleh melalui pewarisan dari leluhur mereka, (tambahan: transaksi), dan/atau (tambahan: dan) gugatan kepemilikan (diganti: kepunyaan) berupa tanah ulayat dan/atau (tambahan: dan) hutan adat.

HAK KOLEKTIF

A) Hak ulayat dalam berbagai istilah asing dialihbahasakan dengan istilah *communal right* atau *colective right*. Pemberian istilah yang berasal dari istilah asing ini, tidak salah, tetapi juga belum tepat.

B) Istilah Comunal (komunal) dalam hukum adat ditujukan pada karakteristik hukum adat. Karakteristik Hukum Adat, meliputi:
   1. Magis-relijius yang diwujudkan dengan upacara dan ritual;
   2. Komunalisme yaitu kebersamaan, kekerabatan dan kekeluargaan yang diwujudkan dengan tolong-menolong, bantu-membantu, gotong-royong, dan sambat-sinambat;
   3. Kontan yang diwujudkan dengan ucapan yang dapat dipercaya karena diikuti dengan perbuatan;
   4. Konkrit yang diwujudkan dengan simbol.

C) Istilah Colective (kolektif) dalam hukum adat ditujukan pada bentuk hak, dari salah satu sistem pewarisan. Sistim pewarisan menurut hukum adat, meliputi:
   1. Individual seperti di Jawa dan Madura;
   2. Kolektif seperti Minangkabau;
   3. Mayorat seperti di Bali, Kerinci.

HAK ULAYAT, KOMUNAL, DAN KOLEKTIF

A) Dari penjelasan singkat di atas, maka ketiga hak ini tidaklah sama,
B) Jika ada pembentukan hak baru dalam suatu peraturan perundang-undangan, memang hak dari si pembentuk undang-undang yaitu DPR, Pemerintah atau Hakim melalui putusan hakim yang telah menjadi yurisprudensi,
C) Namun, hak-hak baru ini hendaknya tidak menimbulkan kegocangan dalam masyarakat, bukan hanya goncangan dalam bentuk perilaku tetapi juga pola pikir yang pada akhirnya menimbulkan sikap apatis,
D) Telah banyak konsep-konsep baru tentang hak dalam UUPA yang telah menjadi norma hukum negara dan berbeda dengan konsep-konsep dalam hukum adat. Norma mana telah menggoncangkan pola pikir masyarakat yang pada akhirnya menimbulkan apatisme masyarakat terhadap hukum negara.

BEBERAPA ISTILAH DALAM PER-UU-AN BARU

A. ADA 26 RUU (Prof. Maria, Dalam Sudut Kompas, 28 Sept. 2018) Yang Saling Berkaitan Satu Sama Lain, Terutama Dengan Masyarakat Hukum Adat Dan Hak-hak Masyarakat Hukum Adat Yang Sedang Dibahas Saat Ini, A.L:
   1. Ruu Tentang Masyarakat Adat
   2. Ruu Tentang Masyarakat Hukum Adat
   3. Ruu Tentang Pertanahan
   4. Ruu Tentang Perlindungan Masyarakat Hukum Adat
   5. Ruu Tentang Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat
   6. Ruu Tentang Kehutanan
   7. Ruu Tentang Sawit.
B. Nomenklatur Subjek Hukum Adat, Ada Yang Menggunakan Masyarakat Adat, Masyarakat Hukum Adat, Dan Masyarakat Tradisional. Terhadap Nomenklatur Itu, Kami Menyarankan 'Masyarakat Adat Terdiri Dari Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Tradsional"

MASYARAKAT ADAT

A. Hasil Lokakarya Asosiasi Pengajar Hukum Adat Di Universitas Pancasila Dan Dirumuskan Di Universitas Trisakti Oleh Tim Perumus, Tgl. 16 – 17 November 2017 Yang Dilanjutkan Rapat Dengar Pendapat Dengan Dpr .
B. Masyarakat Adat Terdiri Dari Masyarakat Hukum Adat Dan Masyarakat Tradsional
C. Mengapa?
    1) Untuk Mengakomodasi Masyarakat Tradisional Yang Terdapat Dalam Pasal 28 I Ayat (3) Uud Nri Tahun 1945
    2) Jika RUU Masyarakat Hukum Adat Diatur Dalam UU Tersendiri, Maka Akan Terganjal Oleh Pasal 18 B Ayat (2) " ..... Diatur Dalam UU..... ' Artinya Diatur Dalam Beberapa UU Tersebar, Bukan Dalam UU Tersendiri

SIFAT RUU – RUU YANG BERKENAAN DENGAN MHA

A. Semua RUU yang Berkenaan Dengan Masyarakat Hukum Adat, Hak-hak Masyarakat Hukum Adat yang Sedang Dibahas Saat Ini Bersifat Administratif Belaka Dengan Memperhatikan Pluralisme Hukum Yang Hidup Dalam Masyarakat,

B. RUU-RUU Ini Wajib Memperhatikan Eksistensi Dari Pluralisme Hukum Adat, Adat-istiadat, Kebudayaan, Dan Hak Intelektual Masyarakat Adat/Masyarakat Hukum Adat, Dan Masyarakat Tradisional

C. Kriteria Masyarakat Adat, Masyarakat Hukum Adat, Dan Masyarakat Tradisional (Termasuk Kerajaan Nusantara Sebagai Masyarakat Tradisional)

D. Agama Asli/Leluhur Sebagai Identitas Budaya, Hak Tradisional, Dan Konstitusional Masyarakat Hukum Adat

E. Fungsionalisasi Peradilan Adat Sebagai Lembaga Penyelesaian Sengketa Menurut Hukum Adat Dengan Memperhatikan HAM.

PERADILAN ADAT

A) Peradilan Adat Berwenang Memeriksa, Mengadili, Dan Memutuskan Sengketa-sengketa Menurut Hukum Adat Pada Masyarakat Adat Dengan Memperhatikan Aspek HAM Dan Prinsip-prinsip Hukum Umum.
B) Peradilan Adat Berwenang Mengadili Perkara Pidana Adat (Adat Delic), Kecuali Tindak Pidana Yang Diancam Dengan Ancaman Pidana Di Atas 5 Tahun, Termasuk Sengketa Tanah Adat, Kecuali Berkaitan Dengan Pihak Asing Berlaku Asas "Unwill = Tidak Mau, Dan Unable = Tidak Mampu).
C) Sengketa Tanah Adat Yang Melibatkan Pihak Asing, Diperlukan Peradilan Pertanahan Ad Hoc.

PEMBERDAYAAN, INVENTARISASI DAN VERIFIKASI

A) Pemberdayaan Masyarakat Adat, Masyarakat Hukum Adat, Dan Masyarakat Tradisional Dilakukan Oleh Masyarakat Sendiri, Keterlibatan Negara/Pemerintah Bersifat Koordinatif, Pendampingan, Dan Fasilitator
B) Inventarisasi Dan Verifikasi Tidak Perlu Diatur, Sebab Telah Diatur Dan Dilaksanakan Berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.

Bagian IV

KERAGAMAN SISTEM TENURIAL BERBASIS ADAT DAN TANTANGAN PENGAKUANNYA

12

.....

NOER FAUZI RACHMAN: TRANSKRIP PRESENTASI

Betapa istimewanya diskusi kita ini, karena dimulai dengan sesuatu pemaparan yang disebut taksonomi sehingga memberikan kita satu gambaran secara benar dan komprehensif. Prof. Maria memiliki kemampuan yang sangat lengkap dengan jam terbangnya yang luar biasa, membimbing, memberikan asistensi terhadap *policy*, pembuatan UU, dan juga mampu berhubungan dengan para aktivis. Beliau memiliki kemampuan segala macam sehingga mampu untuk membuat taksonomi itu.

Mungkin tidak seperti taksonominya Lineaus dalam ilmu Biologi, yang dibantu oleh para ilmuan yang dikirim, maupun melalui petugas-petugas negara-negara kolonial untuk mendapatkan kodifikasi dari jenis tumbuhan. Prof. Maria ini menyusun taksonomi dengan suatu rujukan yang diberikan oleh UUPA. Jadi beruntunglah kita mendapatkan taksonomi itu, yang bukan hanya dari kodifikasi pengalaman apa yang terjadi di lapangan, dari praktik menjadi pengetahuan, tetapi sudah ada rujukannya. Dan kalau sudah ada rujukannya, taksonomi itu jauh lebih mudah, untuk setiap ahli/ pembahas yang nantinya menetapkan sumbangan pemikirannya.

Nah, satu hal lagi yang penting, bahwa taksonomi yang dimaksud Prof. Maria ini diturunkan dari Pasal 33 UUPA, yang dikhususkan masuk ke dalam problem mengenai tanah ulayat. Mengenai tanah ulayat, caranya memudahkan kita semua, ia dibagi berdasarkan sifat atau tepatnya karakter penguasaannya, karena ada konsep

mengenai “menguasai” itu. Satu, hak ulayat itu ada yang publik-privat dan yang satunya ada yang bersifat privat.

Nah, yang publik-privat ini mempunyai suatu cara sendiri di dalam mengatur, seperti hak menguasai negara, mengenai peruntukan, persediaan, kemudian pengaturan hukum, hubungan hukum, aturan hukum, dan perbuatan hukum. Dan ini kategorinya jelas sekali.

Nah, masalahnya nanti ada kategori lain yang privat, yang ini di luar dari yang publik ini. Yang publik-privat ini artinya nanti dari publik bisa menjadi privat. Seperti itu hak menguasai yang ada di dalam masyarakat, atau kewenangannya dalam bahasa yang lain. Karena sering campur itu, kewenangan disebut hak dan sebaliknya. Tetapi maksudnya publik-privat ini adalah ketika ia sudah menjadi individual, maka akan ada satu hak untuk memanfaatkan. Dan, ini dibedakan dengan yang hanya kewenangan di dalam konsep yang publik. Transisi dari publik ke privat bisa terjadi karena adanya proses individualisasi di dalam perkembangan masyarakat adat itu sendiri.

Penjelasan penting yang disampaikan Prof. Maria adalah soal cara pengakuan, dan ini sering menjadikan problem. Karena ini sangat berkaitan dengan peran dari berbagai badan pemerintah dengan aneka macam jurisdiksinya. Untuk yang publik-privat itu, Bu Maria mengatakan suatu jenis pengakuannya yang disebut pengakuan sebagai penetapan secara deklaratif. Mungkin menarik kategori ini disebutkan sebagai sesuatu, seperti kalau pemberian satu jenis kepada masyarakat Badui, yaitu dideklarasikan. Dia tidak pernah diberikan sertifikat, tetapi ada dalam buku tanahnya. Mungkin kelembagaan yang lain, saya kira yang hutan adat itu, deklaratif begini juga.

Kemudian pengakuan yang individual ini tidak perlu, karena dia sifatnya lain, tetapi dia bisa diatur dalam daftar kepemilikan bersama. Karena dia bukan lagi hak publik, tetapi dia sudah hak privat. Ini seperti yang sering Pak Yando kemukakan contohnya seperti tanah keluarga, tanah kaum, tanah negeri, yang itu sudah jelas orang-orangnya. Dan itu bisa dibikin pengakuannya berbeda dari yang publik-privat, tetapi ini yang privat diberikan hak milik melalui kepemilikan bersama. Bisa orang-orang semua itu didaftar

karena itu tingkat kelembagaanya keluarga, atau satu bentuk yang mungkin lebih tinggi dari keluarga untuk sampai pada tingkat kelembagaan itu bentuknya akta. Akta dinyatakan di depan notaris ini sebagai kepemilikan. Mungkin itu masih belum sampai di dalam administrasi. Mungkin itu adalah bentuk pernyataan bahwa itu adalah hak perdatanya orang. Ya, atau sampai tingkat perjanjian antar orang dalam bentuk lembaga tertentu.

Nah, ini soal kekuatan kepastian hukum yang disampaikan Prof. Maria, bagaimanakah publik-privat itu cara kepastian hukumnya melalui proses pendaftaran tanah, atau sifatnya yang melangkahi instrumen apakah ada sertifikatnya atau tidak.

Berdasarkan suatu taksonomi itu, susunan hierarki semacam itu, Ibu Maria menjawab pertanyaan-pertanyaan yang diajukan. Dan ini saya merasa kita diberikan landasan yang baik untuk diskusi kita.

Kita memiliki daftar beberapa ahli untuk memberikan pendapat dalam rangka melengkapi ataupun melokalisir, sebenarnya di mana letaknya sumbangan pemikiran dan pengetahuannya terhadap persoalan yang kita bahas hari ini. Nah, saya nanti akan meminta pandangan para ahli dan akan berusaha menempatkannya dalam rangka melengkapi taksonomi dari Bu Maria ini.

13

KITONG PU SUSU SU MULAI HABIS : TANAH, EKSKLUSI MARGA, DAN BAKU JUAL

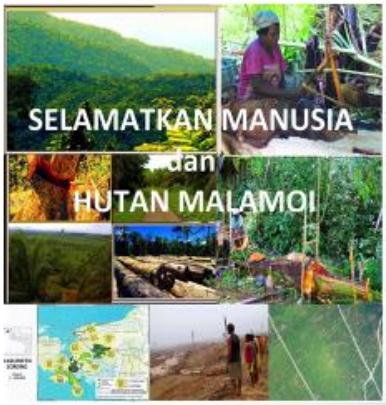
I NGURAH SURYAWAN

Filosofi Tanah di Papua

- Orang Mee: tanah **(*Maki*)** sebagai mama **(*Akukai*)** yang memberikan kehidupan dari tanah maupun manusia.
- Para penjual tanah disebut ***Dimi Beu*** (orang gila atau orang yang tidak mempunyai pikiran).
- Tanah **(*Tabam*)** dalam Bahasa Maybrat. Tanah menggambarkan alam semesta, termasuk di dalamnya kehidupan manusia dengan sesama manusia, manusia dengan alam dan manusia dengan Tuhan.
- ***"Tabam Fo Msaka Ra Msikowah Fe, Anu Ra Oh Bsikowah Bo To"*** (Dunia/alam semesta itu tidak merusak manusia tetapi manusialah yang merusak).
- Cerita romantik dan eksotik = tanah sebagai mama dan susu. Praktiknya sungguh ironis.

Tanah Komunal dan Ulayat

- Migrasi dan perkawinan serta kekerabatan = mobilitas sosial = membentuk relasi sosial orang-orang Papua
- Basis tanah sebagai sumber penghidupan = **dusun-dusun** (dusun sagu, dusun kayu, dusun *mencari,* laut dan kebun-kebun) secara komunal.
- Mobilitas sosial dan mencari penghidupan baru membuat satu komunitas datang dan pergi.
- Tanah = komunal = penghidupan
- Komunitas yang berdiam lama di suatu tempat akan membuat pengaturan "dusun-dusun" kepada marganya atau marga lainnya.
- Batasnya menggunakan pohon khusus, batu, kayu yang ditancapkan, anak sungai, dll.
- Terbentuknya kampung, pemekaran-pemekaran, hadirnya investasi, dan tanah yang mulai diperjualbelikan.



Kekacauan Marga dan Suku

- Basis penguasaan tanah ada di marga.
- Mulai kacau balau saat negara mengeneralisasinya melalui tangan *Ondoafi* (kepala suku) = tangan negara dalam menterjemahkan otoritas dan pengambilalihan tanah.
- Kepala suku menjadi otoritatif = menjadi jalur masuknya berbagai intervensi.
- Pondasi itu ada di marga = tidak semua marga terbesar menjadi kepala suku.
- Marga-marga kecil yang tereksklusi (tersingkirikan) = jumlah dan tanahnya sedikit.
- Kontestasi saat masuknya investasi yang memerlukan batas-batas jelas untuk ganti rugi

Tanah dan Eksploitasi SDA

- Di Indonesia... (kisah) sukses **globalisasi** memproduksi kesejahteraan **terlalu dekat dengan kegagalannya** meredistribusi kesejahteraan nyata bagi rakyatnya.
- Ia juga menghasilkan... Momen kreatif yang tidak terduga yang **dapat mebahayakan lingkungan (alam dan bahkan warisan sosial-budaya) kita.**
- ***"Tanah (sumber daya alamnya) dibutuhkan, tapi orang (nya) tidak!"*** (Tania Murray Li, 2010)
- Investasi memutus relasi historis masyarakat lokal dengan tanahnya.
- Investasi mengobarkan perlawanan, dibenci tapi dirindukan setengah mati.
- Relasi produksi yang membentuk elit-elit kampung menjadi kelas yang membentuk oligarkhi lokal (jaringan kekuasaan lokal) dengan basis ekonomi politik di kampung.

Kapitalisasi Tanah Adat

- Ketersingkiran orang Papua di atas tanahnya sendiri.
- Tanah sebagai "*mama, hidup itu sendiri*" ,tidak boleh diperjualbelikan. Menjual tanah berarti menjual kehidupan.
- Tanah milik kolektif masyarakat Papua bukan perseorangan.
- Transformasi karena pembangunan dan investasi = tanah sebagai modal (*capital*) yang bisa dilipatgandakan,dan dijual.
- Masyarakat terjepit. Ingin mengakui tanahnya kembali (*reclaiming*) tapi sudah terlanjur dijual kepada pihak lain (sebagian dengan intimidasi dan *tipu-tipu*).
- Masyarakat mengalami keterpecahan dan tumbuh sikap pragmatis = bersiasat mencari keuntungan ekonomi politik untuk kepentingan pribadi dan kelompoknya.
- Menjadikan tanah sebagai alat untuk baku tawar/baku jual dengan orang luar atau sesama orang Papua sendiri

Ketersingkiran Masyarakat

- **Regulasi**, terutama berhubungan dengan aneka peraturan sah dari negara;
- **Kekerasan** oleh negara maupun aktor non- negara;
- **Pasar,** yang membatasi akses ke tanah lewat mekanisme harga dan memberi insentif untuk klaim atas tanah yang lebih individualis;
- **Legitimasi**, yakni aneka bentuk justifikasi moral, seperti klaim hak turun-temurun, pertimbangan ilmiah, rasionalitas ekonomi, dan klaim pemerintah untuk mengatur (Derek Hall, Philip Hirsch, dan Tania Li, 2011).

Refleksi

- Ingatan ditipu investasi, dijual saudara sendiri = meratapi tanah yang terjual = menjadi buruh di tanah sendiri
- Kondisi di tapak sudah sangat terfragmentasi dan begitu banyak lapisan permasalahan.
- Investasi = dibenci dan dirindukan = tidak mungkin menghindarinya.
- Demam pemekaran dan sengketa batas-batas wilayah.
- Pengaturan tidak sebagai "mesin antipolitik"(*Anti-politics Machine*) tanpa menyentuh persoalan dasarnya: akses ekonomi politik, fragmentasi, oligarki elit kampung (akumulasi modal).
- Tanah kolektif = ulayat = komunal (tantangan eksklusi marga-marga kecil)
- Terpaku hanya menjual tanah. Kehilangan daya/inisiatif untuk menjadi modal ekonomi (sumber daya bersama)
- Batas yang berkeadilan? Mungkinkan?

14

.....

I NGURAH SURYAWAN: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya sebenarnya dari Bali. Latar belakang pendidikan saya adalah pada jurusan antropologi Universitas Udayana. Tetapi, sekarang ini saya menjadi dosen di Universitas Papua, di Manokwari, Papua Barat.

Saya akan berbagi pengetahuan tentang masyarakat Papua, di mana pengetahuan ini saya dapat dari masyarakat Papua yang berhubungan dengan tanah dan pengelolaan sumberdaya alam khususnya. Seperti yang Bang Oji sampaikan, saya coba memulai dari bagaimana persoalan tanah menjadi persoalan yang sungguh pelik di Papua. Jadi yang saya lihat, kurang lebih persoalannya itu adalah berawal dari persoalan migrasi, perkawinan, mobilitas sosial, kemudian mereka tinggal di dusun-dusun, mencari, dan tanah itu menjadi tanah yang sangat komunal. Jadi, cikal bakalnya kurang lebih seperti itu.

Mobilitas sosial itu sangat kencang sebenarnya. Makanya tidak jarang kalau orang-orang di Papua itu saling mempunyai tanah di tempat-tempat lain. Kemudian ternyata catatan lapangan yang saya dapatkan di wilayah-wilayah pedalaman itu, kemudian setiap komunitas yang diam di satu tempat itu ternyata sejarahnya adalah mereka diberikan semacam dusun untuk sumber penghidupan. Jadi, prosesnya seperti itu dulu. Kalau ada marga yang satu datang, entah itu dari laki-laki atau perempuan ke suatu tempat, sudah diberikan dusun, untuk hidup, untuk bercocok tanam sagu, mencari ikan dan sebagainya. Dalam hal ini maka kemudian silahkan hidup

di sana. Nah, kalau mau mobilitas lanjut lagi, silahkan pergi dengan meninggalkan tanah itu.

Kemudian ditetapkan batas tanahnya, misalnya ditandai dengan menancapkan pohon khusus atau batu dan dan tanda batas lainnya. Sehingga apabila ada teman-teman yang studi terkait batas-batas tanah di Papua itu akan sangat membingungkan batasnya ada di mana. Nunjuknya kemungkinan itu di sana, jauh di pohon sana, tetapi pohonnya tidak jelas. Jadi di Papua yang sangat terlihat adalah adanya problem terkait batas bidang tanah yang ketika dimasukkan ke dalam pengaturan investasi ataupun pengaturan pengadaan tanah akan menimbulkan masalah.

Problemnya mulai muncul karena terbentuknya kampung, adanya pemekaran-pemekaran, hadirnya investasi, dan tanah yang mulai diperjualbelikan. Ketika dibentuk kampung, hadirnya institusi negara memaksa adanya batas dan memaksa harus ada wilayah, dengan skema penyebutan tanah ini wilayah marga siapa. Dalam konteks di Papua, namun mungkin juga terjadi di tempat-tempat lain yang memiliki problem yang sama, hanya saya kira persoalan cikal bakal dan tentang status kepemilikan ini menjadi problem yang sangat serius di Papua. Persoalan klaim, kepemilikan tanah, menjadi sangat rumit karena berhubungan dengan mobilitas dan migrasi, perkawinan dan sebagainya, dan itu sangat dinamis sekali. Apalagi sekarang ditambah ruwet dengan hadirnya investasi.

Tadi Pak Julius sudah sampaikan persoalan suku dan marga. Dalam konteks Papua, kalau saya mencerna, mungkin saya salah, justru suku ini yang membuat kacau persoalan tanah di Papua. Ada cerita dulu bagaimana orang-orang Belanda atau pemerintah Indonesia mencomot orang berpendidikan yang dapat berbahasa Indonesia menjadi kepala suku. Agar apa? Agar mudah menipu marga yang memiliki tanah. Jadi tidak salah, kalau kepala suku itu mempunyai ribuan hektar, karena dia membawahi marga-marga yang kadang mereka tipu atau mereka eksploitasi atau kelabui. Jadi saya kira problemnya adalah problem suku, dan itu negara sendiri yang menciptakan.

Dan saya kira persoalan suku itu juga harus dipilah. Karakteristik suku itu hanya ada di daerah yang Ibu Maria sampaikan tadi untuk ondoafi. Itu ada di daerah Mamberamo-Tabi yang ada di daerah

Jayapura. Theys Eluiy itu kepala suku. Jadi ondoafi. Karakteristik yang lain ada di wilayah budaya Mee-Pago, Anim-Ha, Bomberai, Domberai. Yang terakhir ini berbeda sekali. Dalam konteks Papua saya tekankan, persoalan suku ini yang menurut saya penting menjadi *hightlight* karena ini kadang-kadang mengacaukan masalah kepemilikan tanah. Jadi, seolah-olah kalau sudah berbicara dengan kepala suku, lalu dianggap sudah selesai persoalan terhadap tanah.

Padahal, sebenarnya, menurut saya fondasinya itu ada di marga. Dan saya kira, tidak semua marga besar menjadi kepala suku. Ini problemnya. Misalnya, di daerah Teluk Bintuni yang sekarang ribut persoalan British Petrolium (BP), yang satu hektar dihargai 800 rupiah. Jadi marga-marga besar itu justru ribut dengan marga-marga kecil, persoalan dengan batas tanah ulayat. Dan sekarang ada 7 suku besar di Papua. Persoalan tanah semakin rumit, karena masuknya sawit dan sebagainya. Saya kira pondasi itu ada di marga, dan persoalan terjadi ketika marga-marga kecil itu tersingkirkan oleh marga yang besar, karena jumlah tanahnya yang sedikit, dan lain sebagainya. Apalagi sekarang masuknya perusahaan memerlukan batas-batas tanah yang jelas untuk bisa dihitung ganti rugi, dan sebagainya.

Kemarin saya ke Nabire, ternyata ada api dalam sekam di sana. Pengelolaan Taman Nasional Teluk Cendrawasih di Nabire itu, ada resort yang dibangun. Satu marga itu mendominasi penguasaan tanah di Teluk Cendrawasih. Dan marga besar itu menyingkirkan marga-marga yang kecil. Taman Nasional ini mempunyai 3 resort. Tetapi, hanya satu marga saja yang mengelola, padahal wilayah di sana milik dari 7 marga. Jadi, persoalannya semikro dan sedetail itu, dalam konteks Papua karena persoalannya di tingkatan marga, dan itu diobrak-abrik oleh persoalan suku: persoalan kepala suku, persoalan elit lokal yang mengakumulasi persoalan politik di sana.

Jadi, saya kira persoalan hak kepemilikan bersama itu apa? Dalam konteks Papua itu apa? Menjadi cerita yang sangat menyesakkan. Karena apa? Karena ingatan dibohongi oleh investasi atau dijual oleh saudara sendiri dalam konteks penguasaan bersama itu sangat lekat sekali. Sehingga sekarang mereka berusaha untuk menjaga tanah mereka dengan sekuatnya, karena menyaksikan ancaman adanya investor dan pengalaman ditipu saudara sendiri dan bahkan

ada yang menjadi buruh di tanah sendiri. Persoalan-persoalan ini sangat luar biasa dan terakumulasi dalam ingatan kolektif mereka.

Sementara di sisi lain, jika mau melakukan investasi di Papua maka membutuhkan batas. Ini batas marga siapa di sini, saya harus bayar berapa dan sebagainya. Dalam persoalan ini saya kira bagaimana konteks atau perspektif yang bisa kita gunakan untuk melihat bagaimana masyarakat di daerah frontier yang harus bergesekan dengan investasi dan persoalan batas-batas, ketika mereka harus berjuang untuk mengakses kepemilikan bersama.

Saya kira persoalan penguasaan bersama itu di Papua ada problem di persoalan kontestasi di marga-marga. Apakah memungkinkan atau menjamin bahwa kepemilikan bersama itu dapat memberikan keadilan terhadap marga-marga kecil atau marga-marga yang sebelumnya mempunyai persoalan misalnya dengan tanahnya dan tidak dapat mengakses tanahnya dengan adil, dan lain sebagainya.

Untuk menjawab persoalan modal bersama itu dalam konteks Papua saya kira persoalannya hanya terpaku ingin menjual tanah saja. Mereka tidak ada inisiatif untuk membuat semacam BUMDes yang menjadi pendapatan bersama, ataupun hutan kerakyatan dan lain sebagainya. Begitu juga untuk yang lain. Jadi, berfikirnya hanya mengkapitalisasi saja atau menjual saja.

Kalau persoalan perundang-undangan saya kurang memahaminya. Yang saya sangat khawatirkan dengan persoalan-persoalan eksklusi marga-marga di tingkat masyarakat dan juga persoalan bagaimana kita bisa merekognisi kelompok-kelompok masyarakat yang berada di wilayah investasi. Apa yang mesti harus kita lakukan dalam konteks ini.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Jadi taksonomi itu tidak cukup dibikin dengan hanya berdasarkan pada struktur pengetahuan yang sudah ada. Terlebih jika ia sudah diturunkan dari perundang-undangan. Itu akan repot. Karena hanya membaca kategori-kategori perundang-undangan, itu nanti mendefinisikan situasi yang terjadi akan demikian terbatas.

Nah, yang menarik dari Pak Ngurah itu adalah menunjukkan bahwa dalam pengalaman di beberapa tempat di Papua, itu mendapatkan kenyataan berkenaan penggunaan tokoh suku untuk mengambil kewenangannya suku, atau pengaruhnya, atau kekuasaannya untuk membuat suatu penyerahan terhadap tanah yang sebenarnya itu adalah privat, dalam kategori ini.

Jadi, ada satu yang sangat penting dari pernyataan pembukaan dari Bu Maria. Yakni bagaimana bisa suatu bentuk penguasaan tanah publik-privat, kemudian dinegarakan dengan cara dilepaskan hubungan-hubungan hukumnya. Nah, kasus Papua ini memberikan contoh dari apa yang dikemukakan oleh Ibu Maria.

15

.....

DOMINIKUS RATO: TRANSKRIP PRESENTASI

Sejak tadi yang dibahas adalah soal pertanahan yang sebetulnya susah-susah gampang. Yang mau saya bahas hari ini bukan soal tanahnya, karena tanah itu objeknya. Yang akan saya bahas adalah subjeknya, yaitu masyarakat hukum adatnya.

Jadi yang kita sebut tanah ulayat itu kan punya subjek haknya. Sekaligus dia menjadi subjek hukum dari hukum adat. Tetapi di dalam rancangan UU ini tidak jelas siapa yang menjadi subjek hukumnya. Ada yang menyebutnya masyarakat adat, ada yang menyebutnya masyarakat hukum adat. Di Pasal 28 E Ayat (3) UUD ada masyarakat tradisional, kemudian dalam UU No. 1/2014 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-pulau Kecil disebutkan ada Masyarakat Hukum Adat, masyarakat lokal dan masyarakat tradisional pada Pasal 1 Ayat (32), (33) dan (34).

Dalam hal ini maka ada banyak sekali subjek-subjek hukum yang berkaitan dengan hal-hal yang sudah kita bahas hari ini. Nah, kasus sertipikasi di Bali yang bermasalah, hal itu terjadi karena tidak memahami siapa yang menjadi subjek hak.

Dalam hukum adat, yang disebut masyarakat hukum adat itu tidak tunggal, akan tetapi berjenjang. Kenapa berjenjang? Karena adanya pengelompokan sosial berdasarkan asal usul leluhur. Hal ini sangat berpengaruh pada pola pikir mereka, begitu juga logika mereka. Misalnya saja, di Bali ada Bali Age (Asli) dan Bali Jaba (Majapahit). Demikian pula, di NTT subjek hukum itu tidak tunggal, akan tetapi

plural dan berjenjang. Kalau subjek hukumnya berjenjang, maka objeknya pun berjenjang. Nah, dalam UUPA itu tidak diatur seperti itu, melainkan homogen. Jadi kita ini, karena terpengaruh oleh hukum, oleh peraturan perundang-undangan, maka kita mereduksi sesuatu yang kompleks menjadi homogen.

Saya ingin membagi pengalaman dan bagaimana kita memikirkan atau menyederhanakan yang kompleks ini supaya menjadi sesuatu yang bisa kita masukkan ke dalam UU. Saya mengambil contoh di Flores pada masyarakat adat Ngadu-Bhaga. Di situ masyarakat hukum adatnya berjenjang, yaitu yang pertama adalah rumah induk. Rumah induk itu merupakan subjek hak karena dia memiliki hak atas tanah, namanya tanah rumah adat (*ngora sao*). Jadi rumah adat itu punya hak. Kemudian di atas rumah adat itu, ada yang namanya *woe* atau suku. Dia juga mempunyai hak atas tanah yang namanya *ngora one woe*. Di atas suku, ada lagi beberapa suku yang bergabung dalam satu simbol yang namanya Ngadu-Bhaga, dan dia juga mempunyai tanah yang namanya *ngora* (tanah) Ngadu-Bhaga. Sehingga yang kita sebut tanah ulayat itu berjenjang. Kemudian di Minang juga begitu. Saya sering diskusi dengan Bang Yando, di Minang ternyata juga begitu. Bahwa masyarakat hukum adat itu berjenjang dengan haknya masing-masing.

Nah, masing-masing subjek hak atas tanah ini ada yang bersifat geneologis, tetapi juga ada yang bersifat teritorial. Di NTT, yang teritorial ini pun ada bermacam-macam. Ada yang disebut *nua* atau kampung, tapi ada yang disebut dengan *ulueko*. *Ulueko* itu beberapa desa atau beberapa kampung berkumpul dan bergabung menjadi satu desa. Masing-masing kampung ini merupakan masyarakat hukum adat yang bersifat teritorial, desa juga teritorial, kampung juga teritorial. Di dalam kampung itu ada masyarakat hukum adat yang bersifat geneologis. Sehingga Suroyo Wignyodipuro mengatakan tak hanya masyarakat itu teritorial dan geneologis, akan tetapi juga teritorial-geneologis dan geneologis-teritorial. Dan subjek-subjek hukum ini, masing-masing ada haknya, ada hak atas tanahnya, dan ada tanahnya. Sehingga untuk tanah-tanah ini disebut hak apa. Dan ini yang perlu kita kaji betul, sehingga ketika diberikan sertipikat, ini sertipikat atas nama siapa atau atas nama suku apa.

Sekarang ada kekacauan yang luar biasa yang mungkin suatu saat akan terjadi pembunuhan antara kakak dan adik, saudara kandung. Karena apa? Karena tanah adat, sudah dibagi-bagikan kepada person-person dengan sertipikat. Dulu sewaktu masih Permen No. 5/1999, tanah adat itu tidak disertipikatkan. Itu saya setuju sekali. Kalau tanah adat itu luas, tidak ada problem. Tetapi kalau tanah adatnya sempit kemudian dibagi-bagikan dalam satu keluarga yang beranak pinak. Maka suatu saat ada yang tidak mempunyai tanah, tidak kebagian tanah. Padahal, dia punya hak atas tanah. Lalu dia menuntut kepada saudara-saudaranya, mana hak saya?

Oleh karena itu, dulu ketika UU No. 56/1960 membatasi luas maksimum dan minimum, barangkali ada benarnya, bahwa tanah itu jangan dipecah-pecah sampai sekecil-kecilnya. Karena suatu saat, akan terjadi pertumpahan darah antara saudara sekandung, antara sesama anggota suku. Nah, masyarakat hukum adat sudah mengatur bahwa tanah-tanah adat ini dikelola bersama, hasilnya dinikmati bersama. Kalau ada kelebihan digunakan untuk membeli hal-hal yang umum, yang pokok. Kalau tanah-tanah adat ini tidak mencukupi, silahkan cari sendiri di luar. Anda sebagai buruh, atau anda sebagai pegawai negeri sipil, atau anda sebagai apa, silahkan. Tetapi, jangan mengambil tanah adat itu, karena tanah adat ini sebagai alat pemersatu. Kalau alat pemersatu sudah dihancurkan, sudah dibagi-bagi, maka tinggal tunggu waktu untuk saling berebut.

Hal itu yang pernah terjadi pada tahun 1995 antara dua kampung di Ngada, NTT yang saling membunuh. Perang antar desa, yakni antara Doka dan Were yang dapat dibaca pada Tesis S2 saya dan tulisan Anto Achadiat. Naskah tersebut memberikan gambaran bagaimana jika tanah adat disertipikatkan atau dibagi-bagikan, pada akhirnya akan menimbulkan konflik. Oleh karena itu, saya mengharapkan kalau bisa Peraturan Menteri Agraria No. 5/1999 dihidupkan kembali, kalau perlu dimasukkan ke dalam rancangan undang-undang pertanahan.

Kemudian seringkali di dalam peraturan perundang-undangan itu ada yang menyamakan istilah masyarakat hukum adat dengan masyarakat adat. Padahal itu merupakan dua entitas yang amat berbeda. Satu contoh masyarakat Bali, disebut sebagai masyarakat adat Bali. Tetapi di dalam masyarakat adat Bali terdapat banyak

masyarakat hukum adat: ada yang disebut Bali Age atau Bali Asli, dan ada juga Bali Jabe atau Balinya Majapahit, yang masing-masing juga mempunyai desa adat (Desa Pakraman) dan Desa Dinas (Desa Administrasi). Di situ juga masing-masing mempunyai objek haknya masing-masing.

Kemudian di Tengger juga begitu. Di Tengger itu kalau kita melihat dalam legenda orang Tengger, maka orang Tengger itu mempunyai 25 anak. Artinya, masyarakat adat Tengger, mempunyai 25 desa yang menjadi masyarakat hukum adat. Dan hanya 24 desa yang ada di Tengger, sedangkan yang 1 desa disembunyikan. Itu ada dalam legenda Roro Anteng dan Joko Seger (leluhur orang Tengger). Jadi, legenda ini mempunyai makna untuk menggambarkan realitas masyarakat hukum adat Tengger yang berjenjang. Sama seperti legenda Banyuwangi, di balik itu ada realitas sosial budayanya, menggambarkan bahwa di sana terdapat 5 suku Osing.

Saya kira, kita sudah ada rancangan UU Pertanahan, juga sudah ada UUPA yang sudah kita pahami. Tinggal kita benahi beberapa hal yang kurang. Tinggal bagaimana kita membahas subjek hukum dari hak ulayat atau hak kolektif tadi dengan istilah yang tepat, bukan lagi hak ulayat. Oleh karena itu, saya senang bahwa kita dapat berkumpul untuk membahas RUU Masyarakat Hukum Adat sebagaimana terdapat dalam Pasal 18b Ayat (2) yang mengatakan bahwa masyarakat hukum adat itu dibentuk *dalam* undang-undang, bukan *dengan* undang-undang. Nah, karena dalam undang-undang, maka ia akan diatur dalam beberapa undang-undang: ada undang-undang perkebunan, ada UU No 5/1960, ada undang-undang kehutanan. Setelah subjek hukum diatur, barulah kemudian tanah (ulayat = adat/kolektif) diatur agar sejalan dengan pengaturan subjek hukumnya.

Jadi, kalau kita hendak mengatur Masyarakat Hukum Adat dengan satu Rancangan Undang-Undang, maka ini akan bertentangan dengan Pasal 18 B Ayat (2) tadi, karena ungkapan dalam pasal ini adalah *dalam* undang-undang, bukan *dengan* undang-undang. Oleh karena itu, perlu dipikirkan bersama soal nomenklatur tentang (Pengakuan dan Perlindungan) Masyarakat Hukum Adat (dan hak-hak tradisionalnya, termasuk tanah adat) sebagai kebutuhan kita saat ini. Dalam kaitan inilah kami dari Asosiasi Pengajar Hukum

Adat (APHA) pernah mengusulkan nomenklatur "UU Masyarakat Adat" untuk mencakup masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional sebagaimana diatur dalam Pasal 28 I Ayat (3) dalam satu Undang-Undang. Ketika membahas RUU tentang Masyarakat Adat, kami menyarankan supaya yang disebut masyarakat adat itu terdiri atas masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional. Sehingga menggabungkan Pasal 18 B Ayat (2) dengan Pasal 28 I Ayat (3). Itu saran, saran itu bisa diterima, bisa tidak.

RUU Masyarakat Adat itu dulu teman-teman dari Aliansi Masyarakat Adat Nusantara dan HuMa sudah pernah mengusulkan namanya RUU PPHMHA. Barangkali Bu Myrna juga yang sering berbicara RUU itu, sehingga waktu itu kami dan beberapa teman menolak. Karena Undang-Undang Dasar itu tidak ada nomenklatur masyarakat adat, yang ada adalah masyarakat hukum adat.

Tetapi dalam beberapa tahun berjalan, kita melihat bahwa urgensi subjek hukum adat ini adalah bahwa bagaimana kalau ada satu RUU, bagaimana misalnya kalau masyarakat hukum adat dan masyarakat tradisional itu digabung menjadi satu dalam RUU yang bernama masyarakat adat.

Intinya adalah sebelum pembahasan tentang tanah sebagai objek hak, maka lebih baik didahului dengan pembahasan tentang subjek haknya. Jika ada tanah adat, maka tentu ada masyarakat adatnya. Dengan demikian, ada harmonisasi hukum sebelum diundangkan.

Demikian dari saya, semoga bermanfaat bagi kita semua.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Dari Pak Rato itu, catatan pentingnya adalah perlunya satu tulisan tentang asal-usul dan perkembangan dari hak ulayat sebagai satu bahasa atau istilah. Kapan itu dimunculkan, oleh siapa, kemudian ketika dia masuk ke dalam satu Undang-undang Pokok Agraria, bagaimana hal itu diberi makna, kemudian ketika masuk ke dalam peraturan-peraturan, bagaimana itu membatasi makna itu. Apalagi ketika itu diedarkan dalam pengertian tulisan-tulisan, dipakai untuk membahas komunitas-komunitas yang ada di dalam teritorial maupun genealogis di Indonesia.

Waktu itu diberi nama hak ulayat, karena belum ada namanya. Memang masalah pemberi nama pertama kali ini selalu berdosa. Karena dia tidak pernah bisa membayangkan perkembangan yang bakal terjadi di masyarakat. Dia tidak bisa membayangkan luasan pengaruh dari *scope* itu dan apa yang bisa terjadi di masa depan.

Jadi itu penting sekali, sehingga kekhawatiran seperti yang Pak Rato sampaikan ini bisa dihindari.

Nomor dua yang bisa diambil dari Pak Rato, bertolak dari kasus di Ngada, bahwa subjek hukum tanah adat itu bermacam-macam. Ada yang keluarga sampai tingkatan-tingkatan di atasnya. Dan semua itu memiliki tanah adat. Jadi, kalau diseragamkan cara pengakuan hak adatnya, ini tidak bisa.

Maria S.W. Sumardjono

Kasus Ngada sudah banyak penelitian, bahwa hal itu tidak tunggal. Di Papua ada ondoafi besar, kecil, dan seterusnya. Nanti Papua Barat berbeda lagi. Jadi ini bukanlah hal yang baru. Di Minang juga begitu. Jadi pelajarannya, jangan semua dianggap satu.

Tapi bahwa namanya ulayat, itu istilah teknis-yuridis. Tapi nama untuk masing-masingnya, ya silahkan disebut sendiri-sendiri sesuai dengan yang dikenal di daerah. Itu yang sudah ditulis oleh Bang Yando untuk diterbitkan bersama dengan Fakultas Hukum nanti. Jadi tunggu saja penerbitannya.

16

.....

MEMAHAMI KARAKTERISTIK TANAH DESA DI BALI DAN TANTANGAN PENSERTIPIKATANNYA[1]

WAYAN P. WINDIA

Pengantar

Dalam usaha menciptakan tertib administrasi pertanahan, pemerintah memprogramkan percepatan pensertipikatan tanah, termasuk tanah-tanah yang selama ini dikenal dengan tanah milik masyarakat hukum adat. Masyarakat hukum adat di Bali dikenal dengan sebutan "desa adat" atau "desa pakraman" (selanjutnya disebut "desa adat"). Tanah milik desa adat di Bali dikenal dengan sebutan "tanah desa" atau "tanah adat" (selanjutnya disebut "tanah desa"). Tanah desa memiliki karakteristik tersendiri, dibandingkan dengan jenis tanah lainnya (tanah *gunakaya* atau tanah perseorangan). Oleh karena itu usaha pensertipikatan tanah desa perlu diawali dengan memahami karakteristik tanah desa. Tujuannya antara lain agar:

a. Tanah desa tetap lestari sebagai tanah desa.
b. Tanah desa tidak dipindahtangankan kepada pihak lain, kecuali dengan persetujuan desa adat.

[1] Pokok-pokok pikiran ini pertama kali disajikan sebagai pengantar dalam diskusi terfokus (FGD) yang diselenggarakan oleh Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Bali pada 30 Agustus 2017 di Gedung Nayaka Loka, Kebun Raya Bedugul. Kemudian direvisi untuk menyesuaikan dengan keperluan dan diberlakukannya Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

c. Pensertipikatan tanah desa tidak mengganggu hubungan antara *krama* (warga) desa dengan tanah desa yang telah dikuasai dan dikelola secara turun temurun seperti milik sendiri.
d. Pensertipikatan tanah desa juga tidak mengganggu hubungan antara krama desa dan tanah desa di satu pihak, dengan *swadharma* (tanggung jawab) yang wajib dilaksanakan oleh *krama* desa yang menguasai dan mengelola tanah desa terhadap desa pakraman di pihak yang lain. Baik dalam hubungan dengan tanggung jawab terhadap *parhyangan,* tanggung jawab terhadap *pawongan*, maupun tanggung jawab terhadap *palemanan* desa pakraman.

Desa Adat

Untuk memahami karakteristik tanah desa di Bali, terlebih dahulu perlu dipahami tentang keberadaan desa adat yang ada di Bali.

Di Bali ada dua desa, yaitu: (1) desa atau desa dinas/kelurahan atau keperbekelan; dan (2) desa adat. Adapun yang dimaksud desa atau desa dinas adalah desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa: "Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia" (Pasal 1 nomor 1).

Pengertian desa adat dapat diketahui antara lain dari R. Goris (1954), Covarrubias (1986), Ngurah Bagus (1975), Perda Tingkat I Bali Nomor 06 tahun 1986 tentang Kedudukan, Fungsi Dan Peranan Desa Adat Sebagai Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dalam Provinsi Daerah Tingkat I Bali, Majelis Pembina Lembaga Adat (1990), Surpha (1993), Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman, yang pada tahun 2019 diganti dengan Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali.

Dalam Pasal 1 nomor 4 Perda Provinsi Bali No 3 Tahun 2001, ditentukan bahwa *desa pakraman* adalah "kesatuan masyarakat

hukum adat di Provinsi Bali yang mempunyai satu kesatuan tradisi dan tata krama pergaulan hidup masyarakat umat Hindu secara turun temurun dalam ikatan *Kahyangan Tiga* atau *Kahyangan Desa* yang mempunyai wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri serta berhak mengurus rumah tangganya sendiri". Banjar pakraman adalah kelompok masyarakat yang merupakan bagian desa pakraman (Pasal 1 nomor 5).

Sesudah Perda Provinsi Bali Nomor 3 Tahun 2001 tentang Desa Pakraman diganti dengan Perda Provinsi Bali Nomor 4 Tahun 2019 tentang Desa Adat di Bali, maka yang dimaksud desa adat adalah "kesatuan masyarakat hukum adat di Bali yang memiliki wilayah, kedudukan, susunan asli, hak-hak tradisional, harta kekayaan sendiri, tradisi, tata krama pergaulan hidup masyarakat secara turun temurun dalam ikatan tempat suci *(kahyangan tiga* atau *kahyangan desa),* tugas dan kewenangan serta hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri" (Pasal 1 nomor 8). Banjar Adat atau Banjar *Suka Duka* atau sebutan lain adalah bagian dari Desa Adat (Pasal 1 nomor 9).

Walaupun Peraturan Daerah telah berganti dan sebutannya juga berubah, tetapi sepanjang mengenai pengertian desa adat atau desa pakraman pada dasarnya mengandung unsur yang sama. Bahwa desa adat merupakan organisasi masyarakat Hindu Bali yang berdasarkan kesatuan wilayah tempat tinggal bersama dan spiritual keagamaan yang paling mendasar bagi pola hubungan dan pola interaksi sosial masyarakat Bali, terdiri atas tiga unsur berikut ini: (1) unsur *parahyangan* (berupa pura atau tempat suci umat Hindu); (2) unsur *pawongan* (warga desa yang beragama Hindu); dan (3) unsur *palemahan* (wilayah desa yang berupa tanah/*karang* desa dan *karang ayahan desa* serta *karang gunakaya* atau tanah perseorangan).

Sebuah desa adat dipimpin oleh perangkat pimpinan yang disebut *prajuru* desa, dan pucuk pimpinannya disebut *bendesa* atau *kelihan* adat (Windia 2003; Windia 2008; Windia 2014). Warga desa adat dikenal dengan sebutan *krama*, yang dapat dikelompokan menjadi tiga, yaitu: (1) *krama* desa (umat Hindu yang *mipil* atau terdaftar di tempatnya berdomisili); (2) *krama tamiu* (umat Hindu yang tidak *mipil* di tempatnya berdomisili); dan (3) *tamiu* (umat

non Hindu) (Majelis Desa Pakraman Bali 2014). Dalam menjalankan tanggung jawab (*swadharma*) memimpin organisasi dan warga desa adat, *prajuru* desa berpegang pada beberapa aturan hukum, yaitu: (1) *awig-awig* desa pakraman dan hukum adat Bali (tertulis maupun tidak tertulis); (2) hukum Hindu; (3) hukum nasional.

Dalam *awig-awig* tertulis desa adat, ditegaskan mengenai dasar (*pamikukuh*) dan tujuan (*patitis*) desa adat, serta tata kelola dan hubungan antara ketiga unsur desa adat seperti dikemukakan di atas. Dasar desa adat yaitu: Pancasila; Undang-undang dasar 1945; Tri Hita Karana *manut sada cara* agama Hindu. Sedangkan tujuan desa pakraman adalah: (1) *ngukuhang miwah ngerajegang agama Hindu* (melestarikan agama Hindu); (2) *nginggilang tata prawertine magama* (mengutamakan ajaran agama Hindu); (3) *ngerajegang kesukertan desa saha pawongannya sekala lan niskala* (mempertahankan kedamaian warga desa pakraman, baik secara kenyataan maupun sesuai keyakinannya) (Windia 1995; Biro Hukum dan HAM Setda Provinsi Bali 2002).

Padruwen Desa

Desa adat memiliki sejumlah kekayaan yang disebut *duwe* desa adat atau *druwe* desa pakraman atau *padruwen* desa pakraman (selanjutnya disebut *padruwen* desa), yang dapat dikelompokan sesuai dengan unsur-unsur desa adat, yaitu:

a. *Padruwen* desa yang berhubungan dengan *parhyangan*, yaitu: pura (berupa tempat suci umat Hindu), dan berbagai kelengkapan lain untuk menunjang aktivitas *parhyangan*.
b. *Padruwen* desa yang berhubungan dengan *pawongan*, yaitu: *awig-awig*, *pipil krama*, Lembaga Perkreditan Desa (LPD), dan berbagai kelengkapan lain untuk menunjang aktivitas *pawongan*.
c. *Padruwen* desa yang berhubungan dengan *palemahan*, yaitu: tanah milik desa adat atau desa pakraman (selanjutnya disebut "tanah desa") dan lingkungan alam desa adat.

Sejarah tanah desa berhubungan dengan kelahiran desa adat dan perjalanan suci Resi Markandheya (sekitar abad ke 8 Masehi) dari tanah Jawa ke Gunung Tolangkir (sekarang Gunung Agung) di Bali. Diceritakan bahwa dalam perjalanannya, sebagian pengiringnya

tertimpa penyakit dan banyak yang meninggal dunia. Oleh karena itu, Resi Markandheya menanam ”Pancadatu”, yaitu lima macam logam di sekitar komplek To Langkir, disertai dengan Upacara Bhuta Yadnya.

Beberapa tahun kemudian, Ida Resi Markandheya pergi ke Barat. Setelah tiba di tempat yang agak luas, lalu beliau bersama pengiringnya merabas dan membabat tanah hutan. Setelah selesai maka tempat itu diberi nama Desa Puakan, terletak di Desa Taro, Kecamatan Tegallalang, Kabupaten Gianyar. *Puakan* berasal dari kata *uak*, artinya buka tanah atau pagar. Di tempat inilah mereka membangun rumah-rumah untuk tempat tinggalnya (pengiringnya) (Ginarsa 1987; Atmodjo 1967; Supartha 1994).

Tanah yang pada awalnya ditempati dan/atau dikuasai dengan proses penempatan dan/atau penguasaan seperti digambarkan secara singkat di atas itulah yang sampai sekarang dikenal dengan sebutan tanah desa.

Inventarisasi Tanah Desa

Apabila dewasa ini dilakukan inventarisasi terhadap tanah desa sebagai salah satu *padruwen* desa adat yang ada dalam wilayah (*wewidangan* atau *wewengkon*) desa adat maupun di luar wilayah desa adat, maka dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Tanah/pekarangan desa (PKD) yaitu tanah desa, yang terletak di *tegak* desa, dikuasai secara turun temurun oleh *krama* desa sebagai tempat pemukiman tradisional Bali, dengan tanggung jawab (*swadharma*)[2] tertentu terhadap desa pakraman, sesuai awig-awig yang berlaku di desa pakraman bersangkutan.[3]

[2] Tanggung jawab (*swadharma*) warga desa (*krama* desa dan *krama tamiu*) yang menguasai dan/atau menempati atau menggarap/mengelola tanah desa terhadap desa pakraman meliputi tiga hal, yaitu: (1) *ayah-ayahan* (wajib kerja); (2) *pawedalan* (wajib urunan), (3) *dana punia* (sumbangan sukarela, baik berupa materi maupun non materi).

[3] Tanah pekarangan desa (PKD), dikenal juga dengan sebutan tanah karang *paumahan* atau karang *sikut satak*. Terbagi menjadi tiga bagian (dikenal dengan sebutan *tri mandala*), yaitu *utama mandala* (bagian untuk membangun tempat suci keluarga), *madya mandala* (bagian untuk

2. Tanah *ambal-ambal* atau *ambal-ambal*, yaitu tanah desa, yang terletak di depan tembok *panyengker* tanah/pekarangan desa (karang *paumahan*), dikuasai secara turun temurun oleh *krama* desa sebagai penyangga (pendukung) dan bagian dari tempat pemukiman tradisional Bali (karang desa atau karang *paumahan*).
3. Tanah/karang *teladajan* desa, yaitu tanah desa, pada umumnya terletak di sekitar tanah/pekarangan desa (masih dalam lingkungan *tegak* desa) yang ada dalam penguasaan desa pakraman atau *krama* desa, *krama tamiu*, atau *tamiu*, untuk jangka waktu yang terbatas, dengan tanggung jawab tertentu terhadap desa pakraman, sesuai kesepakatan dan/atau awig-awig yang berlaku di desa pakraman bersangkutan.
4. Tanah/karang *ayahan* desa (AYDS), yaitu tanah desa produktif (sawah dan/atau ladang), digarap atau dikelola oleh *krama* desa secara turun temurun, dengan kewajiban tertentu terhadap desa pakraman, sesuai kesepakatan dan/atau awig-awig yang berlaku di desa adat bersangkutan.[4]
5. Tanah *setra*, yaitu tanah desa tempat menguburkan jenasah bagi *krama* desa, sesuai dengan awig-awig yang berlaku di desa adat setempat.
6. Tanah/*telajakan serta*, yaitu tanah desa yang ada di sekitar *setra* yang biasanya dimanfaatkan untuk menunjang berbagai aktivitas yang ada hubungan dengan *setra* bersangkutan.
7. Tanah *tegak* pura, yaitu tanah desa yang dijadikan tempat untuk mendirikan *Pura Kayangan Tiga, Pura Kayangan Desa*, dan pura *padruwen* desa pakraman yang lainnya.
8. Tanah *telajakan* pura, yaitu tanah desa yang ada di sekitar pura tertentu yang biasanya dimanfaatkan untuk menunjang berbagai aktivitas yang ada hubungan dengan pura bersangkutan.
9. Tanah *laba* pura, yaitu tanah desa produktif (sawah dan/atau ladang), digarap atau dikelola oleh *krama* desa dalam jangka waktu tertentu dengan sistem bagi hasil, untuk menunjang kelangsungan pura tertentu.

---

membangun rumah tinggal keluarga), dan *nista mandala* (bagian atau tempat untuk membuang limbah keluarga, yang dikenal pula dengan sebutan *teba*).

[4] Tanah AYDS ini ada juga yang menyebutnya *laba* desa.

10. Tanah *laba* desa, yaitu tanah produktif (sawah dan/atau ladang) milik desa pakraman, yang digarap atau dikelola oleh *krama* banjar dalam jangka waktu tertentu dengan sistem bagi hasil, untuk menunjang berbagai aktivitas bagi kelangsungan desa pakraman bersangkutan.
11. Tanah *laba* banjar, yaitu tanah produktif (sawah dan/atau ladang) milik banjar pakraman yang ada di desa pakraman, digarap atau dikelola oleh *krama* banjar dalam jangka waktu tertentu dengan sistem bagi hasil, untuk menunjang berbagai aktivitas bagi kelangsungan banjar pakraman bersangkutan.
12. Tanah lapang/lapangan desa, yaitu tanah desa yang dimanfaatkan sebagai tanah lapang/lapangan untuk berbagai kegiatan, termasuk kegiatan olah raga.
13. Tanah pasar desa, yaitu tanah desa yang dimanfaatkan untuk pasar bagi desa pakraman bersangkutan.
14. Tanah hutan desa, yaitu tanah desa berupa hutan yang ada dalam wilayah atau *wewidangan*/*wewengkon* desa pakraman, yang dikuasai secara turun-temurun, sehingga diyakini sebagai tanah milik desa pakraman bersangkutan.
15. Tanah jalan desa, yaitu jalan yang ada di wilayah atau *wewidangan*/*wewengkon* desa pakraman, dibangun oleh desa adat secara bergotong royong, dengan memanfaatkan tanah desa dan/atau tanah perseorangan (tanah *gunakaya*).[5]

---

[5] Menurut Dharmayuda (1987: 24), *tanah* desa atau *tanah druwe* desa di Bali dapat dibedakan menjadi *tanah druwe* desa dalam artian yang luas dan *tanah druwe* desa dalam artian sempit. Dalam artian yang luas tanah adat ini meliputi:

1. Tanah desa meliputi:
   a. Tanah pasar, yaitu tanah yang dipergunakan untuk pasar
   b. Tanah lapang, adalah tanah yang digunakan untuk lapangan atau kegiatan lainnya;
   c. Tanah kuburan/setra, adalah tanah yang dipergunakan untuk kuburan atau menghuburkan mayat;
   d. Tanah bukti, adalah tanah-tanah pertanian (sawah ladang) yang diberikan kepada perangkat pejabat atau pengurus desa. Tanah bukti ini mirip dengan tanah bengkok di Jawa.
2. Tanah laba pura, yaitu tanah-tanah yang dulunya milik desa (dikuasai oleh desa) yang khusus dipergunakan untuk kepentingan pura. *Tanah laba pura* atau *pelaba pura* ini ada dua macam yaitu:

Kalau dilihat dari letak/lokasinya, beberapa jenis tanah desa seperti dikemukakan di atas, dapat dikelompokan menjadi dua, yaitu:

1. Tanah desa terletak/berlokasi dalam wilayah atau *wewidangan*/ *wewengkon* desa adat.
    a. Terletak/berlokasi pada *tegak* desa (tempat pemukiman tradisional Bali). Contohnya antara lain: Tanah/pekarangan desa (PKD), tanah *ambal-ambal* atau *ambal-ambal*, tanah/karang *teladajan* desa. Adakalanya juga tanah *setra*, tanah/*telajakan serta*, tanah *tegak* pura, tanah *telajakan* pura, tanah lapang/lapangan desa, tanah pasar desa, tanah jalan desa.
    b. Terletak/berlokasi di luar *tegak* desa tetapi masih dalam wilayah atau *wewidangan* desa atau *wewengkon* desa. Contohnya antara lain: Tanah/karang *ayahan* desa (AYDS), tanah *setra*, tanah/*telajakan serta*, tanah *tegak* pura, tanah *telajakan* pura, tanah *laba* pura, tanah *laba* desa, tanah *laba* banjar, tanah lapang/lapangan desa, tanah pasar desa, tanah hutan desa, tanah jalan desa.
2. Tanah desa terletak/berlokasi di luar wilayah atau *wewidangan*/ *wewengkon* desa desa pakraman. Contohnya antara lain: tanah

---

    a. Tanah yang khusus untuk bangunan pura dan
    b. Tanah yang diperuntukan guna pembiayaan keperluan pura, misalnya untuk keperluan biaya rutin ada biaya perbaikan pura.
3. Tanah pekarangan desa (PKD) adalah merupakan tanah yang dikuasai oleh desa yang diberikan kepada warga desa *(krama desa)* untuk mendirikan rumah yang lasimnya dengan ukuran luas tertentu yang hampir sama bagi setiap keluarga. Kewajiban yang melekat yang lebih dikenal dengan *"ayahan"* pada krama desa yang menempati tanah tersebut adalah adanya beban berupa tenaga maupun materi yang diwajibkan oleh desa adat.
4. Tanah ayahan desa (AYDS) adalah merupakan tanah-tanah yang dikuasai oleh desa yang penggarapannya diserahkan kepada masing-masing *krama desa* dengan hak untuk menikmati dengan kewajiban memberikan *"ayahan"* berupa tenaga maupun materi kepada *desa pakraman*.

Tanah desa dalam artian yang sempit adalah terbatas pada tanah-tanah desa yang dikuasai langsung oleh desa pakraman sebagaimana ditentukan dalam angka 1 di atas.

laba pura, tanah *laba* desa, tanah *laba* banjar. Adakalanya juga tanah/pekarangan desa (PKD), tanah *ambal-ambal* atau *ambal-ambal*, tanah/karang *teladajan* desa, tanah jalan desa.[6]

Berdasarkan kepemilikan dan/atau penguasaannya, tanah desa sebagai salah satu *padruwen* desa adat dapat dikelompokan sebagai berikut:

1. Tanah desa yang sepenuhnya dikuasai dan dikelola oleh desa adat, secara turun-temurun. Contohnya antara lain: tanah *tegak* pura, tanah *telajakan* pura, tanah *setra*, tanah telajakan *setra*, tanah lapang/lapangan desa, tanah pasar desa, tanah hutan desa, tanah jalan desa.
2. Tanah desa yang sepenuhnya dikuasai dan dikelola oleh *krama* desa secara turun-temurun seperti tanah miliknya sendiri (tanah *gunakaya*), dengan melaksanakan kewajiban tertentu terhadap desa pakraman, sesuai awig-awig (tertulis maupun tidak tertulis) desa pakraman bersangkutan. Contohnya antara lain: tanah/ pekarangan desa (PKD), tanah *ambal-ambal* atau *ambal-ambal*, tanah/karang *teladajan* desa. Adakalanya juga tanah/karang *ayahan* desa (AYDS).
3. Tanah desa yang dikuasai dan dikelola oleh *krama* desa dalam jangka waktu terbatas dengan sistem bagi hasil, berdasarkan kesepakatan dan/atau awig-awig desa pakraman bersangkutan. Contohnya antara lain: Tanah/karang *ayahan* desa (AYDS), tanah *laba* desa, tanah *laba* banjar.
4. Tanah desa yang sekarang sudah beralih/berubah menjadi tanah milik perseorangan (tanah *gunakaya*). Contohnya: tanah teba, sebagian tanah *ambal-ambal*, tanah laba pura yang disertipikatkan atas nama *pemangku* pura.[7]

---

[6] Ini khusus untuk desa adat yang salah satu banjar adat dalam desa adat tersebut berlokasi di wilayah desa adat yang lain. Contohnya: Banjar Padangtegal Mertasari (Banjar Muluk Babi) yang adalah bagian dari Desa Adat Padangtegal, Kelurahan Ubud, tetapi berlokasi di wilayah Desa Adat Pengosekan, Desa Mas.

[7] Ada sementara desa adat yang mempercayakan pensertipikatan *laba* pura tertentu, atas nama pemangku di pura bersangkutan. Untuk menjelaskan pemilik yang sesungguhnya, ada kalanya disertai perjanjian di bawah tangan bahwa tanah yang bersangkutan adalah tanah milik pura, dikenal

5. Tanah yang diyakini sebagai tanah desa karena berada di wilayah desa pakraman tertentu, bersamaaan dengan itu ada yang meyakini sebagai tanah pura (Pura Kayangan Jagat, Pura Sad Kayangan, Pura Dang Kayangan), dan ada pula yang meyakini sebagai tanah puri (keluarga bangsawan di desa pakraman tertentu). Masing-masing pihak mengatasnamakan telah "menguasai dan/atau memiliki" secara turun-temurun atau "*mula suba tami*" sebagai dasar "kepemilikannya". Contohnya antara lain: Sebagian tanah Pura Kayangan Jagat, tanah Pura Sad Kayangan, tanah Pura Dang Kayangan tertentu.
6. Tanah desa yang telah beralihfungsi menjadi bangunan pemerintah, tanpa berdasarkan alas hak yang jelas. Contohnya: Kantor Desa/Kelurahan, Sekolah Dasar, Puskesmas, yang dibangun di atas tanah desa.
7. Tanah desa yang telah beralihfungsi menjadi jalan desa yang dibangun secara bergotong-royong dan secara diam-diam telah menjadi jalan pemerintah. Contohnya: Jalan desa yang dirawat (aspal hotmix, dilengkapi trotoar), dan diperbaiki secara rutin dengan anggaran pemerintah.
8. Tanah desa yang dikuasai dan dikelola oleh pihak lain atau orang lain yang tidak jelas, berdasarkan semangat "PMP" (*pongahe mekada payu*). Contohnya antara lain: *telajakan* desa atau *telajakan* pura yang dikelola oleh Pedagang Kaki Lima (PKL), tanpa ijin *prajuru* atau dengan memanfaatkan kelengahan *pengemong* pura. Biasanya diawali dengan menempatkan meja jualan sederhana, dilanjutkan dengan bangunan darurat, bangunan semi permanen, dan kemudian menjadi bangunan permanen.

Persertipikatan Tanah Desa

Berdasarkan karakteristik kepemilikan dan/atau penguasaan tanah desa sebagaimana dikemukakan di atas dan dikaitkan dengan program pensertipikatan tanah desa, muncul beberapa pertanyaan antara lain:

---

dengan sebutan *laba* pura, ada pula yang tanpa perjanjian apa pun. Sertipikat yang sudah didapat, ada yang langsung dipegang oleh pemangku pura dan ada juga dipegang oleh *bendesa*.

1. Tanah desa mana yang akan disertipikatkan?
2. Bagaimanakah tanah desa patut disertipikatkan agar:

    a. Tanah desa tetap lestari sebagai tanah desa.
    b. Tanah desa tidak dipindahtangankan kepada pihak lain, kecuali dengan persetujuan desa adat.
    c. Pensertipikatan tanah desa tidak mengganggu hubungan antara *krama* desa dengan tanah desa yang telah dikuasai dan dikelola secara turun temurun seperti milik sendiri.
    d. Pensertipikatan tanah desa juga tidak mengganggu hubungan antara *krama* desa dan tanah desa di satu pihak, dengan tanggung jawab (*swadharma*) yang wajib dilaksanakan oleh *krama* (warga) desa yang menguasai dan mengelola tanah desa terhadap desa pakraman di pihak yang lain. Baik dalam hubungan dengan tanggung jawab terhadap *parhyangan,* tanggung jawab terhadap *pawongan*, maupun tanggung jawab terhadap *palemanan* desa adat.

Kesimpulan dan Saran

Sesudah mengikuti uraian singkat di atas, selanjutnya dapat dikemukakan beberapa kesimpulan dan saran sebagai berikut.

1. Tanah desa di Bali memiliki karakteristik yang khas baik dilihat dari jenisnya maupun penguasaannya oleh warga desa adat (*krama* desa).
2. Penguasaan tanah desa di Bali oleh warga desa adat sangat berhubungan dengan pelaksanaan tanggung jawab (*swadharma*) terhadap keluarga dan leluhur serta tanggung jawab terhadap tiga unsur desa adat yang meliputi unsur *parhyangan, pawongan*, dan *palemahan*.
3. Usaha untuk menciptakan tertib administrasi pertanahan melalui pensertipikatan tanah desa di Bali, disarankan agar memperhatikan karakteristik tanah desa sehingga tidak mengganggu pelaksanaan tanggung jawab (*swadharma*) warga desa adat (*krama* desa) terhadap keluarga dan leluhur serta tanggung jawab terhadap desa adat.
4. Berdasarkan karakteristik tanah desa seperti dikemukakan di atas, dapat dikemukakan tiga klasifikasi tanah desa dalam hubungan dengan usaha pensertipikatannya, yaitu:

a. Tanah desa yang dapat disertipikatkan, seperti: tanah *laba* pura, tanah *laba* desa, tanah lapangan desa, tanah telajakan pura, tanah AYDS.
b. Tanah desa yang sulit disertipikatkan, seperti: tanah desa yang sudah beralih fungsi menjadi bangunan pemerintah atau dikuasasi oleh seseorang secara sah.
c. Tanah desa yang tidak mungkin disertipikatkan, seperti: Tanah PKD dan tanah desa yang telanjur beralih kepemilikan (tidak lagi dikuasai oleh warga desa adat setempat).

5. Terhadap tanah desa yang sulit atau tidak mungkin disertipikatkan, disarankan untuk tetap dicatat/didaftarkan sebagai tanah desa, sedangkan mengenai pelaksanaan tanggung jawab (*swadharma*) terhadap keluarga dan leluhur serta tanggung jawab terhadap tiga unsur desa adat (*parhyangan*, *pawongan*, dan *palemanan*), diatur lebih lanjut berdasarkan *awig-awig* desa adat setempat.

Daftar Pustaka

Atmodjo, Martinus Maria Sukarto K. (1967) "Penjelidikan 4 Buah Prasasti Baru di Bali". Ceramah ditujukan di hadapan para dosen, asisten dan mahasiswa pada tanggal 8 Februari 1967 di Aula Fakultas Sastra Universitas Udayana. Denpasar: Fakultas Sastra Universitas Udayana.

Bagus, IG. N (1975) "Kebudayaan Bali" *dalam* Koentjaraningrat (ed.) *Manusia dan Kebudayaan*. Jakarta: Jambatan.

Biro Hukum dan HAM Setda Propinsi Bali (2002) "Pedoman/Teknis Penyusunan Awig-awig dan Keputusan Desa Adat." Denpasar: Biro Hukum dan HAM Setda Propinsi Bali.

Covarrubias, Miguel (1986) *Island of Bali*. New York Knopf.

Dherana, Tjok Raka (1975) *Pokok-pokok Organisasi Kemasyarakatan Adat di Bali*. Fakultas Hukum & Pengetahuan Masyarakat Universitas Udayana.

Dinas Kebudayaan Propinsi Bali (1998) "Laporan Hasil Seminar Pendataan Profil dan Tipologi Desa Adat", Denpasar, 25 Maret 1998.

Dinas Pendidikan Dasar Propinsi Bali (1991) *Kamus Bali – Indonesia*.

Fakultas Sastra Universitas Udayana (1967) "Penjelidikan 4 Buah Prasasti Baru di Bali". Ceramah ditujukan di hadapan para dosen, asisten dan mahasiswa di Aula Fakultas Sastra Universitas Udayana pada tanggal 8 Februari 1967. Fakultas Sastra Universitas Udayana, Denpasar.

Ginarsa, Ketut (1987) *Bhuwana Tatwa Maha Rsi Markandheya*. Singaraja.

Goris, R. (1954) "Inscripties voor Anak Wungsu", dalam *Prasasti Bali*. Jakarta: N.V Masa Baru.

Majelis Desa Pakraman Bali (2014) *Kompilasi Hasil-hasil Pesamuhan Agung*.

MPLA Dati I Bali (1990) *Mengenal dan Pembinaan Desa Adat di Bali*. Denpasar, Proyek Pemantapan Desa Adat.

Suasthawa Dharmayuda, I Made (1987) *Status dan Fungsi Tanah Adat di Bali Setelah Berlakunya UUPA*. Denpasar: CV Kayumas.

Supartha, Ngurah Oka (1994) "Taro Bhumi Sarwada. Karya Pamungkah dan Ngenteg Linggih di Pura Sang Hyang Tegal, Desa Adat Taro Kaja, Kecamatan Tegalalang, Kabupaten Gianyar."

Windia, Wayan P. (1995) "Penuntun Penyuratan Awig-awig. *Bali Post*.

_____ (2003) *Membangun Desa Adat Bali yang Sejuk*. Gianyar: Yayasan Bali Jani.

_____ (2008) *Bali Mawacara. Bali dalam Satu Kesatuan Hukum dan Pemerintahan*. Denpasar: Lembaga Publikasi dan Dokumentasi, FH Universitas Udayana.

_____ (2014) *Hukum Adat Bali: Aneka Kasus dan Cara Penyelesaiannya*. Denpasar: Unud Press.

Zoetmulder, P.J. bekerjasama dengan S.G. Robson (1982) *Kamus Jawa Kuna—Indonesia*. Penerjemah Darasuprapta, Sumarti Suprayitna. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.

17

.....

WAYAN P. WINDIA: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya mengulangi lagi apa yang ditekankan oleh Prof. Endriatmo, bahwa ada anggapan persoalan tanah itu selesai dengan *land reform*, kemudian dengan sertipikat seperti yang diprogramkan terakhir ini. Dalam kenyataanya tidak demikian.

Saya setuju dengan apa yang disampaikan oleh Prof. Maria yang kemudian ditekankan lagi oleh Pak Fauzi bahwa ini akan menjadi landasan kita dalam melangkah untuk diskusi selanjutnya, sehingga diskusi ini menjadi lebih terarah.

Sesudah itu saya hanya mencoba untuk menjawab permasalahan pertama yang ada di ToR, bagaimana pengaturan skema hak yang tepat untuk merekognisi dan melindungi tanah ulayat. Seperti yang dipesankan oleh Pak Fauzi, saya langsung menjawabnya dengan menjadikan tanah adat di Bali sebagai contoh.

Sesudah itu nanti baru saya jelaskan dengan mengacu kepada apa yang disampaikan oleh Prof. Maria tadi. Bahwa tidak mungkin semua tanah adat di Bali dapat diselesaikan atau diakui dengan menerbitkan sertipikat. Itu kesimpulan saya. Kenapa demikian? Sekarang baru saya akan jelaskan.

Mohon bisa dibantu perlihatkan kembali tiga jenis tanah yang digambarkan oleh Prof. Maria. Jadi ini tadi sudah dijelaskan Prof. Maria dari UUD 1945, kemudian tiga jenis entitas tanah, ada tanah

negara, ada tanah ulayat, ada tanah hak. Sesudah itu untuk kasus Bali, persis seperti ini ceritanya. Soal tanah negara tidak perlu dibahas lebih lanjut karena sudah jelas aturannya. Soal tanah hak itu juga tidak terlalu penting, karena semua orang juga tahu yang menjadi persoalan di sekitar sini.

Di Bali tidak ada istilah tanah ulayat, yang ada tanah desa atau tanah adat. Dan yang dimaksud Desa dalam konteks tanah desa adalah desa adat atau desa pakraman, dan bukan desa seperti yang dimaksud dalam UU Desa atau di Bali disebut dengan desa dinas. Jadi, yang ada bukan tanah ulayat namun tanah desa. Dan yang dimaksud desa adalah desa adat.

Sesudah itu, jenis-jenis tanah desa itu ada yang berada di *tegak* desa namanya, tempat pemukiman tradisional, ada yang di luar *tegak* desa, namanya *wewengkon* atau wilayah atau *wewidangan* desa. Dalam hubunganya dengan pengakuan tanah desa, terkait dengan pertanyaan ToR yang pertama, bagaimana sebaiknya pengaturan yang paling tepat untuk merekognisi tanah desa. Untuk tanah desa di luar *tegak* desa, tetapi masih berada di dalam *wewengkon* atau di wilayah desa, bisa diakui saja dengan deklarasi seperti diingatkan tadi, disertipikatkan juga tidak apa-apa sesuai dengan program PTSL yang sekarang sedang digalakkan. Sekali lagi untuk tanah di luar *tegak* desa atau tempat pemukiman tradisional. Itu bisa hutan desa, bisa tanah *ayahan* desa, bisa juga tanah *labuk pure* (tanah milik pura) dan lain sebagainya. Itu semua tidak ada masalah, diakui saja atau disertipikatkan tidak ada masalah. Di sertipikatkan atas nama siapa? Saya setuju dengan apa yang disarankan tadi, milik bersama saja. Sehingga semua orang bisa mengerti tanpa perlu penjelasan. Kalau pakai istilah komunal itu nanti tambah bingung. Apa yang dimaksud kalau milik bersama? Siapa yang dimaksud bersama dalam konteks kepemilikan tanah desa yang ada di luar *tegak* desa, ya desa adat itu sendiri.

Sesudah itu yang agak ruwet adalah tanah desa yang ada di *tegak* desa, atau tempat pemukiman tradisional. Tanah ini ada juga sebagian yang tidak ruwet, namun ada pula yang ruwet. Yang tidak ruwet itu seperti yang disebut Prof. Maria tadi, misalnya adalah pasar desa, tanah *pure*, lapangan desa, termasuk *tenten* yakni pasar sederhana, *setre*, dan juga *telajakan* desa. Ini semua tidak

masalah mau disertipikatkan atas nama desa, mau diakui atas nama desa.

Yang bermasalah adalah tanah desa yang ada di *tegak* desa tetapi merupakan tempat pemukiman warga desa secara tradisional. Ini kalau akan disertipikatkan atas nama siapa? Lucunya, sesudah ada Permen tentang PTSL, yang dikejar-kejar itu justru yang mengenai permasalahan ini. Saya berapa kali diskusi soal ini, tetapi tetap saja justru itu yang diburu. Itu yang disebut Tanah Pekarangan Desa (TKD). Maunya apa itu sebenarnya? Salah satu sertipikatnya kemaren sudah saya lihat, dan kondisinya agak kacau sertipikatnya. Jadi, sebaiknya tanah itu tidak perlu disertipikatkan.

Lalu, negara di mana kalau mau mengaturnya? Pertama, seperti yang sudah disinggung tadi, cukup mengakui saja. Dalam bahasa saya, negara hendaknya cukup sampai di gerbang saja. Soal urusan renovasi rumah biarlah yang punya rumah yang mengurus. Sebab kalau negara sampai masuk ke pekarangan rumah tinggal seseorang, itu akan ruwet sekali persoalannya. Sekarang mungkin permasalahannya belum muncul. Tetapi, kira-kira 10-25 tahun yang akan datang, di Bali akan ada persoalan yang cukup ruwet sesudah disertipikatkannya tanah pekarangan desa atau tanah TKD. Tetapi soal tanah *ayahan* desa yang berada di luar *tegak* desa, tidak apa-apa itu.

Saya kira dengan penjelasan di atas, saya berharap bisa menjawab pertanyaan yang pertama saja.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Saya pingin mendapatkan komentar dari Ibu Maria mengenai bagaimana cara penyelesaian tanah adat di Bali. Kasus Bali ini baik sekali. Bali ini pada waktu dipimpin kepala Kanwil baru, Pak Rudi, dia punya suatu kesulitan, karena dia ditekan untuk menyelesaikan PTSL, saat menghadapi apa yang Pak Widia katakan itu. Ada bidang yang tidak bisa dikasih sertipikat, karena peraturan pelaksanaannya belum ada. Akhirnya, BPN mengeluarkan satu peraturan pelaksana bahwa Desa Pakraman itu dapat menjadi subjek hukum. Nah, saya meminta Ibu menanggapi bagaimana cara menyelesaikan masalah

itu, mengapa cara itu, dan apa kemanjuran dan keterbatasannya? Apa yang tidak bisa dengan cara itu?

Maria S.W. Sumardjono

PTSL itu merupakan program dengan target yang cukup tinggi. Jadi, masuk akal kalau dikejar-kejar target, tapi masalahnya "akal" siapa?

Kalau tadi tipologi Bali sudah diuraikan, selanjutnya nanti Papua itu harus berdasarkan pengalaman itu. Ini kan gambar tipologi, tetapi memasukkannya kan harus sesuai dengan lokalitas. Jadi Pak Windia itu benar sekali, bahwa itu *kelirumologi*. Tapi dalam dua pertemuan itu, mereka sudah sadar. Kan begini. Desa Pakraman itu mau disertipikatkan, tetapi kalau menurut Pak Windia ini yang mana, desa Pakraman yang mau disertipikatkan. Ternyata, setelah saya lihat sertipikatnya, yang saya share dengan Bang Yando sama Pak Windia, kok subjeknya desa Pakraman, tetapi yang didata dalam surat ukurnya itu adalah tanah-tanah PKD. Ini kan nyasar. Kenapa kok PKD itu ada yang 200m^2, ada yang 900m^2, itu orang yang sudah turun temurun di situ memang dapat dari desa.

Terus begini, kalau tidak disertipikatkan secara komunal, nanti diperjualbelikan. Saya katakan begini: itu bodoh apa pintar? Kan jaman Pak Fery, dulu pernah diteliti, yang diterbitkan oleh Mirna dalam jurnal khusus tanah komunal. Beliau mengklaim bahwa kami di Tengger sudah menerbitkan sertipikat Hak Komunal. Karena saya tidak percaya begitu saja dengan omongan tersebut, maka saya minta teman-teman melakukan penelusuran. Teman-teman di Jawa Timur itu takut sekali menunjukkan sertipikat. Akhirnya, saya mendapatkan salah satu sertipikat yang ada Tengger. Dan ternyata sertipikat tanah tersebut adalah kepunyaan Supriyono. Loh, katanya tanah komunal, kolektif. Lalu kenapa ini sertipikat perseorangan. Oh, saya berpikir, apa orang Tengger secara kolektif mengajukan sertipikat, naik truk bareng, tetapi yang diterima individual.

Di situ dituliskan dalam sertipikat pada lembar halaman ketiga, bahwa tanah-tanah ini tidak boleh dialihkan kecuali mendapatkan persetujuan dari kepala desa atau lurah. Saya sampaikan: itu yang di Bali hendaknya ditulis seperti itu juga terkait pengaturannya.

Kan tidak masalah. Misalnya, semua hak milik yang ada di Bali itu, meskipun sudah memiliki sertipikat, jangan seenaknya.

Kalau di daerah lain, kalau sudah memiliki sertipikat hak milik, sudah biarkan saja: akan dijaminkan atau dihibahkan itu semua merupakan hak masing-masing. Tapi kalau di Bali ini akan menjadi kasus. Ketika tanah diagunkan ke bank, lalu default, kemudian akan dilelang. Desanya ngamuk dong. Karena masalah tanah bukan hanya merupakan aspek fisik tanah semata, namun kalau di Bali masalah tanah secara fisik, adat dan agama itu menyatu, menjadi satu. Sebagaimana orang Minang menganut: *adat basandi syarak, syarak basandi kitabullah*. Orang Bali juga menganut, ya agamaku ya adatku.

Oleh karena itu, untuk mencegah permasalahan itu semestinya di dalam sertipikat orang Bali ditulis bahwa perbuatan hukum harus memperoleh persetujuan dari kepala persekutuannya. Kan itu bisa. Alasan supaya tidak bisa dijual, kok desa pakraman tetapi yang didata TKD. Nggak lucu bener. Tapi saya sudah sampaikan ke Pak Rudi: kamu jadi orang Bali yang sopan. Artinya, hendaknya pahami terlebih dahulu strukturnya, setelah itu menyusun aturannya. Tapi katanya mau dirubah. Itu kan SK, bukan Peraturan. Jadi sifatnya individual. Kalau tahu salah, bisa ditarik sendiri. Kalau sampai dibawa ke TUN, kalah, kan malu sendiri.

Jadi di Bali, skema untuk pendaftaran tanah hendaknya ada dua mekanisme. Pertama, mana yang dapat didaftarkan dan diberikan sertipikat dan mana yang hanya didaftarkan saja. Buktinya di mana? Ada di daftar tanah yang itu ada di pertanahan dan bersifat umum. Jadi kasus Bali ini tidak bertentangan dengan keterangan di muka, tetapi menambah pengetahuan pada kita supaya jangan mudah-mudah mengatur tanpa memahami masalahnya.

Dalam hal ini maka teman-teman antropolog harus memikirkan dan memetakan hal yang krusial terkait pendaftaran tanah ini dalam rangka menentukan mana yang sifatnya bersama dan mana yang individual. Tetapi untuk di Bali atau di Papua, sifat individual juga tidak bisa disamakan dengan hak milik seperti di luar Bali/Papua. Sertipikat hak milik saya kan tidak ditulis begitu. Tapi sertipikat hak milik di Bali dan Papua, mestinya ditulis begitu. Bahwa ketika ada perbuatan hukum, mesti ada persetujuan komunitas. Orang

Papua bilang begini: “Kau pakai tanah ini, kau urus sendiri. Tapi begitu kau berhubungan dengan orang luar, kau urus lagi sama kita.” Loh kok begitu? Artinya, *belief system* berbeda dengan kita.

Nah, bagaimana hukum pertanahan nasional mengadopsi hal-hal seperti itu? Dalam konteks ini lebih kepada masalah adminsitratif, sebetulnya. Karena ada keunikan, maka *with some notes* di dalam sertipikatnya. Ini tidak menyalahi administratif pertanahan, keabsahan serifikatnya sama saja.

18

.....

RIKARDO SIMARMATA: TRANSKRIP PRESENTASI

Rikardo Simarmata

Saya hendak menanggapi dua dari empat model yang disinggung dalam ToR yang disusun oleh panitia acara ini. Dua model itu adalah tanah adat perorangan atau yang sering disebut dengan tanah-tanah bekas adat, dan tanah ulayat.

Tanah adat perorangan sebenarnya berasal dari ulayat yang karena proses mengempis, mengakibatkan bidang-bidang tertentu menjadi milik satu atau beberapa keluarga. Karena pemerintah hampir tidak melaksanakan konversi tanah-tanah bekas hak adat, status resmi tanah-tanah perorangan yang berasal dari tanah ulayat tersebut belum jelas. Status substantif tanah-tanah tersebut memang sudah merupakan tanah-tanah hak, namun berpotensi untuk diklaim oleh pihak lain sebagai miliknya atau menjadi tanah negara.

Sampai saat ini, tanah-tanah perorangan yang berasal dari tanah ulayat itu diatur oleh dua rezim pengaturan (*normative systems*). Pertama, diatur oleh hukum adat, yaitu terkait cara perolehan dan peralihannya. Kedua, diatur oleh hukum negara untuk pendaftaran dan peralihannya serta terkait pengadaan tanah. Oleh karena itu, tanah adat perorangan ini disebut berstatus semi-formal.

Ketentuan konversi tanah-tanah bekas hak adat justru berorientasi menghilangkan kewenangan ulayat atas tanah-tanah perorangan yang berasal dari tanah ulayat. Caranya dengan menghilangkan kewenangan kepala adat terhadapnya. Peraturan Menteri Pertanian

dan Agraria No. 2/1962 melakukannya dengan menempatkan kepala desa/lurah dengan sepengetahuan camat sebagai orang yang membenarkan keberadaan bukti-bukti hak dengan cara mengeluarkan surat keterangan. Kepala adat hanya sebagai saksi. Kepala desa/lurah menggantikan kepala adat dalam memberikan otorisasi. Kebijakan melemahkan kewenangan ulayat ini, dan pada saat yang sama menguatkan kewenangan formal atas tanah-tanah perorangan, kemudian diperluas ke bidang-bidang lainnya dalam hukum pertanahan, yaitu pendaftaran tanah, pengadaan tanah, dan peralihan hak.

Dampak nyata dari regulasi di atas adalah pemerintahan desa/ kelurahan dan kecamatan mengatur dan menyelenggarakan registrasi tanah-tanah perorangan, peralihan hak, dan penyelesaian sengketa. Sementara kewenangan kepala adat hanya tersisa pada penyelesaian sengketa yang dapat dilakukan bekerjasama dengan pemerintahan desa/kelurahan dan kecamatan.

Bukti-bukti hak untuk menguatkan klaim tanah perorangan cukup variatif dan akomodatif. Sesuai ketentuan PP Pendaftaran Tanah tahun 1997 yang diatur lebih lanjut oleh Permen Agraria/Kepala BPN tahun 1997, bukti hak mencakup bukti tertulis, saksi, dan surat pernyataan. Jika ketiga jenis bukti hak di atas tidak tersedia, masih diperbolehkan untuk memohonkan hak apabila pemohon sudah menguasai bidang tanah tersebut selama 20 tahun secara berturut-turut. Karena otorisasi atas bukti-bukti hak berupa surat sudah diberikan kepada kepala desa/lurah dan camat, ketentuan ini mendatangkan persoalan bagi daerah-daerah yang membolehkan kepala adat untuk menerbitkan surat keterangan tanah. Sebagai contoh adalah Provinsi Kalimantan Tengah yang lewat Perda tahun 2008 dan Peraturan Gubernur tahun 2009 memberikan kewenangan resmi kepada *damang*, selaku kepala adat, untuk mengeluarkan surat keterangan tanah adat (SKTA). Namun, Badan Pertanahan Nasional provinsi dan kabupaten/kota menolak menerima SKTA ini sebagai bukti hak dengan alasan *damang* bukanlah penjabat yang berwenang.

Kedudukan kepala desa/lurah sebagai pemberi otorisasi atas bukti-bukti hak dikuatkan oleh surat edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional per Juni 2013. Otorisasi diberikan oleh kepala desa/lurah

dengan menerbitkan Surat Keterangan Bekas Milik Adat (SKBMA). Menariknya, surat tersebut membatasi pemberian SKBMA ini tidak mencakup bidang-bidang tanah yang masuk ke dalam kawasan hutan, aset pemerintah, atau yang sudah dibebani hak.

Lalu model kedua yang ingin saya tanggapi adalah tanah ulayat. Saya ingin mengemukakan satu hal bahwa ada kesenjangan yang besar antara konsep dengan realitas terkini mengenai tanah ulayat ini. Dalam fakanya, eksistensi tanah ulayat melemah bersamaan dengan proses individualisasinya menjadi tanah keluarga.

Kembali menggunakan Kalimantan Tengah sebagai contoh. Perda tahun 2008 dan Pergub tahun 2009 sudah memberikan fasilitas kepada masyarakat adat Dayak untuk mendaftarkan tanah-tanah adatnya, baik perorangan maupun ulayat. Namun, sampai sekarang tak ada satu pun yang mendaftarkan tanah ulayatnya. Ini sebenarnya memunculkan satu pertanyaan besar: apakah ini karena persoalan non-sosio antropologis, atau karena persoalan sosio-antropologis yaitu karena tanah ulayatnya sudah tidak eksis lagi? Ini paling tidak membuktikan bahwa sulit menjumpai sosok tanah ulayat seperti yang dibayangkan oleh konsep-konsep klasik dalam studi hukum adat.

Persoalan eksistensi tanah ulayat tidak bisa dipisahkan dari praktik peralihan tanah ulayat. Pada tataran norma, peralihan merupakan perbuatan yang diperbolehkan, seperti yang dapat dilihat pada Perda Provinsi Sumatera Barat tahun 2008, Perdasus Papua tahun 2008, Peraturan Gubernur Kalimantan Tengah tahun 2009, dan Perda Provinsi Riau tahun 2015. Sebagian dari produk hukum daerah itu hanya membolehkan peralihan yang bersifat sementara dengan mewajibkan kerjasama dalam bentuk sewa atau bagi hasil. Sebagian yang lain sudah membolehkan peralihan yang sifatnya permanen.

Pengakuan terhadap tanah-tanah adat jangan dicampuradukkan antara tanah ulayat yang beraspek publik-privat dengan tanah bersama yang hanya beraspek privat. Campur aduk ini terjadi karena identifikasinya tidak menggunakan metode antropologi sehingga tidak mampu mengenali keragaman unit-unit sosial dalam masyarakat adat. Karena itu, identifikasi masyarakat hukum adat fokusnya perlu digeser dari subjek ke objek hak. Identifikasi yang

memfokuskan objek akan dengan sendirinya juga mengidentifikasi subjek. Pendekatan subjek selama ini mendominasi kerangka hukum pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat. Sebenarnya, Permen No. 5/1999 memperkenalkan pendekatan objek hak dalam pengakuan hak ulayat. Sayangnya, Permen ini telah diganti dengan peraturan baru yang justru mengikuti pendekatan yang dominan. Akibatnya, saat ini tidak ada peraturan perundang-undangan yang menerapkan pendekatan objek hak dalam pengakuan tanah ulayat.

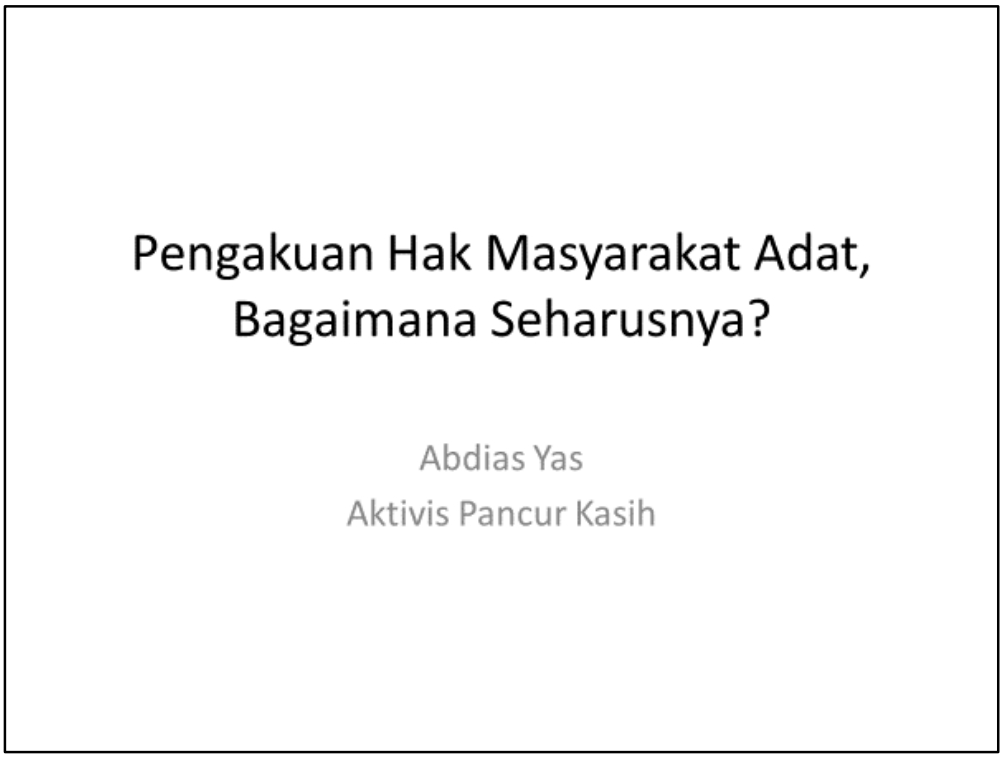
Poin terakhir yang hendak saya kemukakan, dalam hal pengakuan masyarakat hukum adat, kita sekarang ini memang masih bergerak di tahapan yang, menurut istilah yang dipakai Hernado de Soto, dinamakan pengakuan mandatori. Di dalam UUD 1945, begitu juga di undang-undang termasuk UUPA, pengakuan mandatori sudah disebutkan. Pengakuan-pengakuan semacam ini memang sudah menjadi standar dalam instrumen-instrumen hukum hak asasi internasional.

Persoalannya sekarang, masyarakat yang hutan adatnya sudah ditetapkan merasa resah ketika mulai bicara distribusi manfaat. Mereka mempertanyakan kapan akan merasakan manfaat. Karena itu, senyampang mendorong ataupun mengakselerasi pengakuan mandatori, perlu juga dipikirkan sejak dini pengakuan yang bersifat memastikan ada pengakuan hak-hak ekonomi yang secepatnya dapat dirasakan oleh masyarakat.

19

PENGAKUAN HAK MASYARAKAT ADAT: BAGAIMANA SEHARUSNYA?

ABDIAS YAS



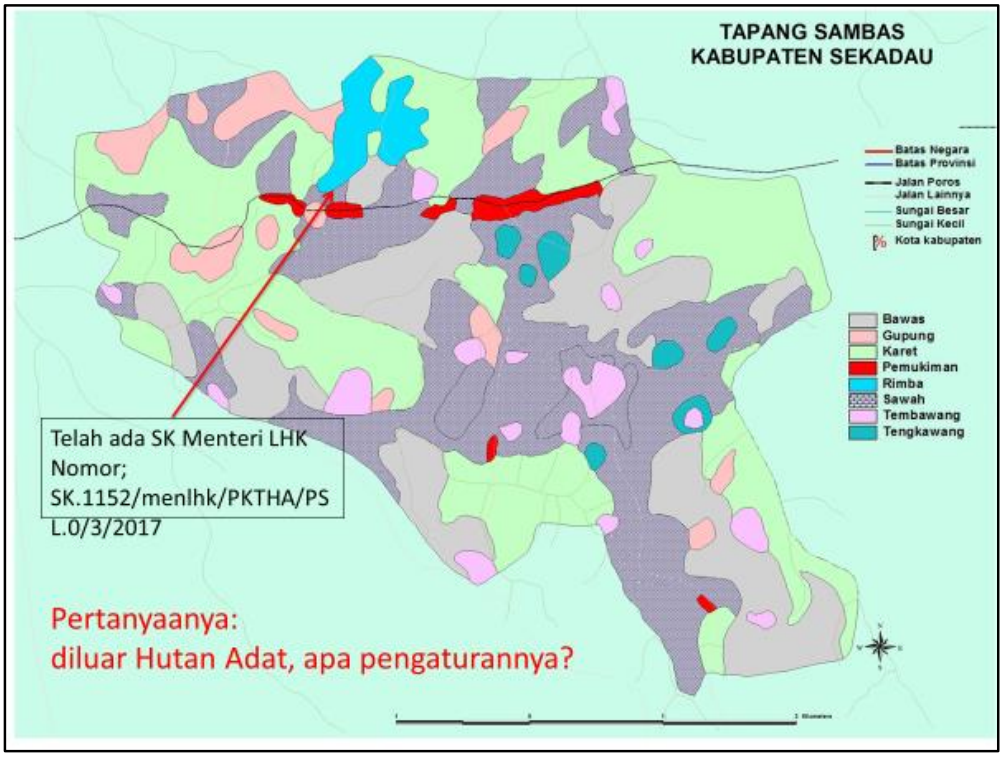
Tiga Level Pengakuan Hak Masyarakat Adat

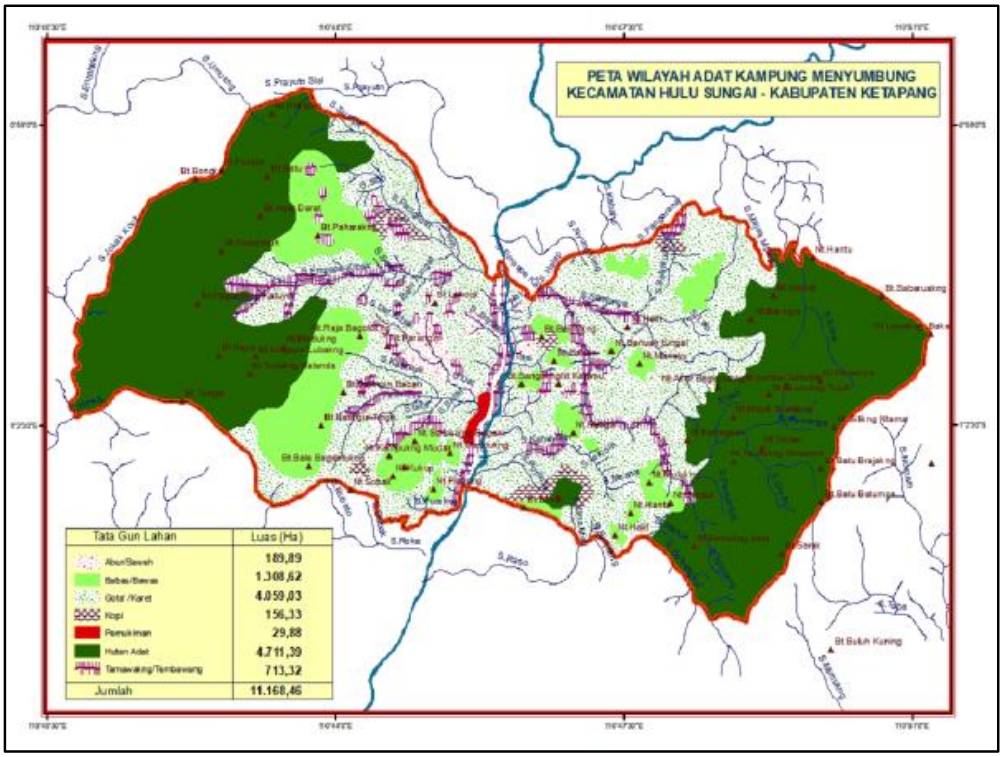
- Bicara pengakuan hak Masyarakat Adat mesti melihat di 3 level yakni Regulasi, pejabat pemegang mandat pelaksana regulasi dan di level masyarakat
- di level regulasi, angin segar sejak adanya keputusan MK 35/2012. dilanjutkan lagi dengan keluarnya regulasi lain seperti Permen ATR 10/2016. Di Kalimantan Barat, saat ini telah terbit Peraturan Daerah tentang Pengakuan Masyarakat Hukum Adat di 5 Kabupaten yaitu Sanggau, Sekadau, Sintang dan Landak. Untuk Kabupaten Kapuas Hulu dan dan Kabupaten Ketapang masih dalam proses. terdapat 4 hutan adat yang sudah ada SK bupati dan menteri LHK

- Di level pejabat, ada masalah kemauan politik. di Provinsi Kalbar kemauan politik ini yang sangat rendah karena berbagai kepentingan.
- Masih ada pemahaman yang keliru terhadap masyarakat adat hanya merujuk pada etnik tertentu saja. Hal ini terlihat pada proses usulan perda MHU di provinsi yang sampai saat ini tidak ada kepastiannya, karena ditolak oleh mayoritas fraksi di DPRD Propinsi. Hal yang sama juga terjadi di Kabupaten Ketapang.

- Di level Masyarakat:
  - Upaya untuk mendapatkan pengakuan keberadaan Masyarakat Adat sudah lama dilakukan. Pancur Kasih memulainya dengan melakukan pemetaan secara partisipatif wilayah adat. Sekitar 1,6 juta Hektar Wilayah adat yang dipetakan sejak tahun 1996.
  - walaupun banyak wilayah adat sudah di petakan, tetap tidak mampu menahan masifnya konversi lahan menjadi perkebunan sawit. Masyarakat tidak berdaya berhadapan dengan perusahaan yang memiliki HGU dll, walaupun tanpa persetujuan masyarakat.
  - ada beberapa kondisi wilayah adat saat ini:
    - Wilayah adat yang utuh
    - Wilayah adat yang ada HGU
    - Wilayah adat yang ada Kawasan Hutan Negara
    - Wilayah adat yang ada Transmigrasi

- Pembelajaran:
  - Bisa saja terjadi pengakuan yang berulang pada beberapa objek di wilayah masyarakat adat, sepert tanah adat, hutan adat, tanah desa, hutan desa, tembawang dll
  - Pengakaun hanya pada satu objek dari luasan wilayah masyarakat adat, ini rawan terhadap keutuhan wilayah adat
  - tanah bersama suatu saat bisa hilang karena semakin meluasnya tanah pribadi karena proses perladangan-perkebunan di tanah adat (bersama). sementara dari pengakuan yang ada belum memberikan otoritas yang kuat pada pengurus adat/temenggung


TAPANG SAMBAS
KABUPATEN SEKADAU
Batas Negara
Batas Provinsi
Jalan Poros
Jalan Lainnya
Sungai Besar
Sungai Kecil
Kota kabupaten
Bawas
Gupung
Karet
Pemukiman
Rimba
Sawah
Tembawang
Tengkawang
Telah ada SK Menteri LHK Nomor; SK.1152/menlhk/PKTHA/PSL.0/3/2017
Pertanyaanya:
diluar Hutan Adat, apa pengaturannya?


PETA WILAYAH ADAT KAMPUNG MENYUMBUNG
KECAMATAN HULU SUNGAI - KABUPATEN KETAPANG
Tata Gun Lahan
Luas (Ha)
Abun/Sawah 189,89
Bebas/Bawas 1.308,62
Gotal /Karet 4.059,03
Kopi 156,33
Pemukiman 29,88
Hutan Adat 4.711,39
Tamawang/Tembawang 713,32
Jumlah 11.168,46

Contoh peruntukan dan Kepemilikan Tanah Adat di Wilayah Adat Masyarakat Saat ini

Tata Gun Lahan	Penguasaan
Abur/Sawah	individual
Babas/Bawas	
Gota' /Karet	
Kopi	
Pemukiman	
Hutan Adat	bersama
Tamawakng/Tembawang	kelompok/warisan
Jumlah	

Pengaturan yang diharapkan di Wilayah Adat ke depan

Tata Gun Lahan	Kepemilikan	Pengaturan
Abur/Sawah	individual	Surat keterangan dari pengurus adat
Babas/Bawas		
Gota' /Karet		
Kopi		
Pemukiman		
Hutan Adat	komunal	SK Bup/Menteri
Tamawakng/Tembawang	kelompok/ warisan	Surat keterangan dari pengurus Adat
Jumlah		

GAMBARAN PENGAKUAN HAK KOMUNAL ATAS TANAH ADAT/HUTAN ADAT DI KALIMANTAN BARAT

NO	SUBJEK/OBJEK PENGAKUAN	SKEMA HAK KOLEKTIF/ KOMUNAL	TIPE
1.	MASYARAKAT HUKUM ADAT	• Pengakuan MHA dalam bentuk Perda	REKOGNISI
2.	HUTAN ADAT	• Jika hutan adat di APL, maka bisa pakai SK Bupati • Jika ada terdapat kawasan hutan negara, maka harus dilepaskan dulu oleh kehutanan. • Jika hutan ada terdapat HGU, maka HGU yang di Hutan Adat/wilayah adat harus dilepaskan/dibatalkan dulu agar tidak ada konflik	REGISTRASI
3.	TANAH ADAT	• Pengakuan tanah adat bisa dengan SK bupati/menteri. • Kepemilikan tanah/hutan oleh kelompok/keluarga/transmigrasi/harus mendapat ijin atau ada surat keterangan dari pengurus adat • Transmigrasi dan Tora tidak boleh di lakukan di tanah adat/wilayah adat tanpa seijin dari pengurus adat/masyarakat adat	REGISTRASI/ RESTITUSI
4.	MASYARAKAT NON-HUKUM ADAT YANG BERADA DALAM KAWASAN HUTAN DAN PERKEBUNAN?	• Untuk Masyarakat non hukum adat yang berada di kawasan hutan/HGU, maka diberikan hak kelola secara kolektif. Namun jika masyarakat tersebut telah hidup lama disitu sebelum kawasan hutan/HGU ditetapkan, maka mesti ada pembatalan penetapan kawasan hutan dan HGU, dan mereka bisa memiliki tanah tersebut dengan sertipikat tanah seperti biasa	distribusi/ redistribusi/ restitusi
5.	MASYARAKAT PENERIMA TANAH OBJEK LAND REFORM (TORA) YANG MENGHENDAKI JENIS HAK YANG BERSIFAT NON-INDIVIDUAL?	• Jika tanah yang didistribusikan merupakan tanah negara, kawasan hutan, atau HGU, maka masing-masing instansi melakukan proses prosedur yang di sebutkan dalam peraturan yang ada. • Jika penerima tanah TORA inginnya hak bersifat kolektif, bisa dibuatkan sertipikat kolektif oleh BPN dengan menyebut nama-nama penerima TORA tersebut.	distribusi/ redistribusi/ restitusi

NO	SUBJEK/OBJEK PENGAKUAN	SKEMA HAK KOLEKTIF/ KOMUNAL	TIPE
6.	DESA/KELOMPOK MASYARAKAT DAPAT MELAKUKAN PENGADAAN DAN MENGUASAI TANAH YANG DIPERUNTUKAN UNTUK SUMBERDAYA BERSAMA	• Jika kelompok masyarakat ini di wilayah adat, maka mereka tunduk pada aturan adat yang ada dan bisa dengan surat keterangan dari pengurus adat bahwa mereka menguasai luasan tanah untuk di gunakan untuk lahan garapan. • Namun jika tanah yang dimaksud di tanah negara (APL), bisa dibuatkan sertipikat bersama oleh BPN • Jika di kawasan hutan/atau HGU dan sejenisnya, dan kelompok masyarakat ini ada sebelum kawasan dan HGU ditetapkan, maka harus ada pelepasan kawasan hutan dan dan pembatalan HGU terlebih dahulu, bau BPN bisa menerbitkan sertipikat bersama atas nama kelompok masyarakat tersebut. • Namun jika desa/atau kelompok ini ada setelah penetapan kawasan hutan/HGU maka bisa dengan memberikan hak kelola saja dengan surat keterangan dari pemerintah.	distrubsi/ redistribusi/ restitusi
7.	BUMDES/KEL MASYARAKAT MEMILIKI TANAH UNTUK USAHA PRODUKTIF	• Jika kelompok masyarakat ini di wilayah adat, maka mereka tunduk pada aturan adat yang ada dan bisa dengan surat keterangan dari pengurus adat bahwa mereka menguasai luasan tanah untuk di gunakan sebabagi Usaha Produktif. • Namun jika tanah yang dimaksud di tanah negara (APL), bisa dibuatkan sertipikat bersama atas nama desa dan kelompok masyarakat oleh BPN • Jika di kawasan hutan/atau HGU dan sejenisnya, dan kelompok masyarakat ini ada sebelum kawasan dan HGU ditetapkan, maka harus ada pelepasan kawasan hutan dan dan pembatalan HGU terlebih dahulu, baru BPN bisa menerbitkan sertipikat bersama atas nama kelompok masyarakat tersebut. • Namun jika desa/atau kelompok ini ada setelah penetapan kawasan hutan/HGU maka bisa dengan memberikan hak kelola saja dengan surat keterangan dari pemerintah.	distrubsi/ redistribusi/ restitusi

20

KEBERADAAN TANAH KOMUNAL DI JAWA DAN PERLUNYA TEROBOSAN HUKUM[1]

AHMAD NASHIH LUTHFI

Pendahuluan

Mendiskusikan hak komunal perlu keluar dari satu asumsi bahwa ia hanya tersedia dalam sistem ulayat, serta ada di dalam "kawasan tertentu" berupa hutan dan perkebunan. Sebagai ilustrasi, di pedesaan Jawa terdapat tanah komunal yang mengikat hubungan antara pemilik, penggarap, dan desa. Dalam pengajaran hukum, jenis tanah komunal tersebut selama ini cukup disebut sebagai "hak-hak atas tanah sebelum UUPA" yang perlu dikonversi ke dalam hak atas tanah yang tersedia dalam UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) Pasal 16, tanpa disertai pemahaman lebih jauh tentang riwayat pembentukan, karakter, posisi dan persistensi hak tersebut dalam masyarakat. Spektrum keberadaan tanah komunal di Jawa cukup luas, seperti tanah gogol dan tanah pekulen.

Tanah Gogolan di Jawa Timur

Tanah gogolan adalah tanah komunal kepunyaan bersama para gogol (penduduk) desa yang pengaturannya ada di pihak desa dan

[1] Dicuplik dengan beberapa penyesuaian kecil dari paroh awal artikel Ahmad Nashih Luthfi dan Mohamad Shohibuddin (2016) "Mempromosikan Hak Komunal." *Digest Epistema*, Vol 6, hlm. 42-45.

pengerjaannya dilakukan oleh para gogol. Tanah komunal gogol ini tidak sama baik dari segi lokasi atau kesuburannya sehingga hak pengerjaannya ada yang dibagikan secara bergantian dari sisi tempat maupun luas tanahnya. Ada dua jenis tanah komunal gogol: (a) tanah komunal dengan penggarapan tetap (*communaal bezit met vaste aandelen*), (b) tanah komunal dengan penggarapan bergilir (*communal bezit met wiselende aandelen*) (Tauchid 2009: 150-151).

Keberadaan tanah gogol tetap dan gogol gilir sampai saat ini masih ada dan terus dipertahankan, seperti dijumpai di Sidoarjo Jawa Timur. Mengikuti aturan UUPA, sebagian tanah gogol tetap telah lama dikonversi menjadi hak milik. Sedangkan gogol gilir masih dikelola dalam sistem lama dan bahkan keberadaannya saat ini dinyatakan oleh Kantah BPN meliputi 70 persen dari keseluruhan luas tanah di Sidoarjo.

Mengikuti aturan konversi dalam UUPA, maka pilihan yang tersedia adalah mengubahnya menjadi hak milik atau hak pakai. Apabila pilihannya adalah hak milik, maka akan muncul masalah berupa hapusnya sifat komunal bergilir yang telah menyediakan fungsi redistributif bagi petani miskin. Pilihan menjadi hak pakai juga menyisakan pertanyaan tentang kepada siapa subjek hak pakai itu diberikan, unit desa ataukah individu gogol.

Tanah Pekulen di Jawa Tengah

Di Purworejo, Jawa Tengah juga terdapat hak serupa yang dikenal dengan tanah pekulen. Tanah pekulen di desa Ngandagan misalnya, keseluruhannya berupa sawah yang telah dimiliki secara individual dan turun temurun oleh para petani kuli baku. Oleh pemerintah desa sejak 1947 setiap sawah seluas 300 ubin (1 ubin = 14 m^2) milik kuli baku diambil 90 ubin untuk dikelola oleh desa dan diberikan hak garapnya secara bergiliran kepada tunakisma yang disebut buruh kuli. Tanah yang digarapnya disebut tanah buruhan.

Kebijakan *landreform* yang dijalankan oleh pemerintah desa ini didasarkan pada sistem tenurial adat setempat. Kebijakan ini bukan hanya menjalankan redistribusi, namun juga ia memberi fungsi baru berupa terputusnya kewajiban feodal buruh kuli terhadap kuli

baku dan beralih kepada desa dalam fungsi-fungsi sosial seperti ronda dan kerja bakti desa (Shohibuddin dan Luthfi 2010).

Dalam perkembangannya, merespon tekanan jumlah penduduk serta kebutuhan atas tanah yang semakin besar, bukan hanya tanah sawah seluas 300 ubin yang terkena kebijakan pemotongan oleh desa, namun juga luasan di bawahnya dengan perolehan tanah yang sangat kecil seukuran benggolan 2,5 ubin (Luthfi dkk 2013).

Tanah gogol gilir di Sidoarjo dapat kita sebut sebagai milik komunal dengan hak garap individual (*communal ownership with individual use rights*). Tanah kulian di Ngandagan justru sebaliknya. Secara formal, kuli baku memegang bukti kepemilikan tanah sekaligus membayar PBB atas keseluruhan 300 ubin, namun dalam praktiknya mereka hanya memanfaatkan tanah seluas 210 ubin karena yang 90 ubin telah diambil oleh desa untuk kebijakan landreform. Ini bisa kita sebut hak milik individual dengan hak garap komunal (*individual ownership with communal use rights*). Keduanya tentu saja bukan tanah ulayat, tidak pula berada di dalam pengelolaan masyarakat hukum adat, namun merupakan hak komunal di desa. Desa bukan sebagai subjek hukum namun sebagai lokus tempat keberadaan hak tersebut serta otoritas yang diberi mandat untuk mengelola sumberdaya bersama tersebut.

Terobosan Hukum

Dengan beragamnya sistem pengelolaan tanah semacam itu, maka diperlukan terobosan hukum yang bisa mengakomodir keberadaan dan keberlangsungan hak komunal baik dalam pengertian hak milik maupun hak garap tersebut. Sertipikasi tanah yang mengunci legalisasi hak hanya pada subjek hukum individu, badan hukum, dan desa, akan tidak tepat jika diterapkan pada kedua kasus tersebut.

Terobosan hukum itu sebenarnya juga dapat berangkat dari UUPA sendiri dengan penafsiran lebih lanjut. Dalam Pasal 16 ayat (1) poin (h) disebutkan bahwa di antara hak atas tanah ialah “hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan Undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53”. Aturan ini membuka kemungkinan bagi adanya dua hal yang memerlukan

kejelasan dan pengaturan yang lebih jauh, yakni “hak yang belum termasuk” dan “hak yang bersifat sementara”. Pasal 53 tersebut menyebutkan bahwa hak yang bersifat sementara itu adalah hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang dan hak sewa tanah pertanian.

Mengikuti aturan di atas, maka hak gogolan yang bersifat komunal itu dapat dianggap tergolong ke dalam kategori hak yang belum termasuk. Dalam konteks historis, realitas keberadaan hak yang semacam itu sepertinya telah dipahami oleh para perumus UUPA dan diberi peluang pengakuan hukumnya di masa mendatang. Ia tidak selalu bisa dikonversi ke dalam jenis hak yang ada. UUPA telah memandangnya serius sehingga keberadaan hak-hak tersebut ditetapkan dengan UU.

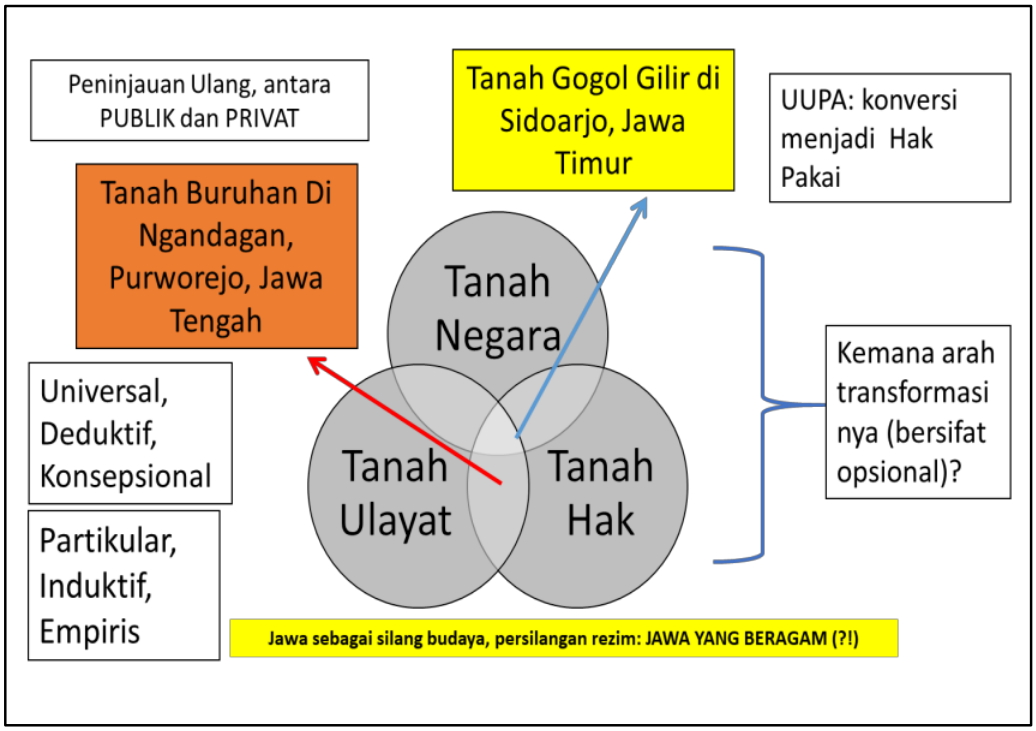
Terhadap tanah buruhan, bisa saja ia disebut sebagai tanah dengan hak menumpang. Dengan catatan, tanah yang diperolehnya bukan langsung berasal dari pemilik kulian namun melalui pengaturan dan otoritas desa. Seturut dengan Pasal 53, maka kedua realitas hak komunal itu dapat ditetapkan melalui Undang-undang.

Daftar Pustaka

Luthfi, Ahmad Nashih, dkk. (2013) *Kondisi dan Perubahan Agraria Desa Ngandagan di Jawa Tengah: Dulu dan Sekarang*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional.

Shohibuddin, Mohamad dan Ahmad Nashih Luthfi (2010) *Landreform Lokal a La Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional dan Sajogyo Institute.

Tauchid, Mohamad (2009) *Masalah Agraria sebagai Masalah Penghidupan dan Kemakmuran Rakyat Indonesia*. Yogyakarta: STPN dan Pewarta.



Kasus Tanah Gogol Gilir di Sidoarjo (Jawa Timur) dan Kulian di Ngandagan Purworejo (Jawa Tengah)

1. Gogol Gilir di Sidoarjo (disalin dari catatan Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo)

- Definisi:

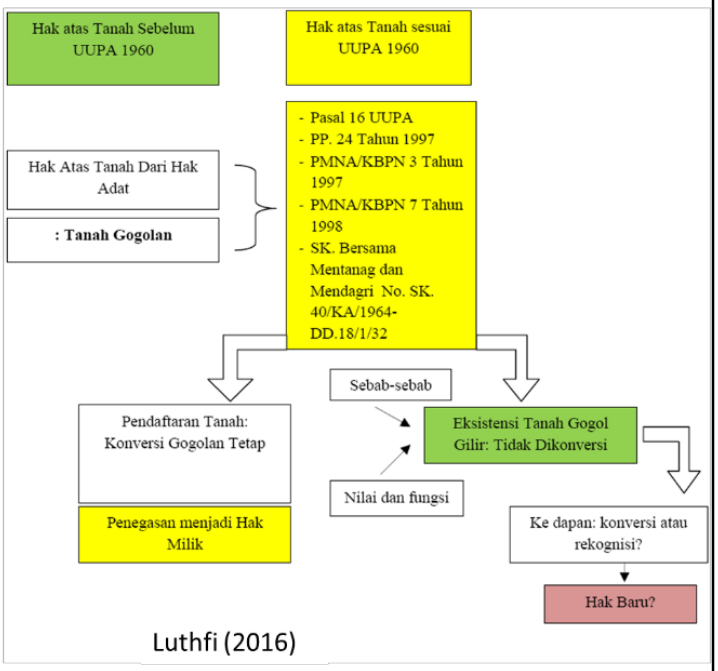
  Tanah gogolan adalah tanah negara yang merupakan tanah komunal suatu desa yang diberikan kepada para gogol dengan hak menggarap.

  - Tanah negara, tanah desa, tanah komunal warga?
- Tujuan:

  Tujuan penggarapan sistim gilir atas tanah gogolan untuk memenuhi rasa keadilan dalam menggarap tanah gogol, dimana kondisi tingkat kesuburan tanah dalam satu wilayah tidak sama sehingga letak / tempat tanah garapan diadakan giliran.

- Sejak kapan ada?: kolonial, atau sebelumnya? Konstruksi baru di dalam sistem perkebunan (tebu)?

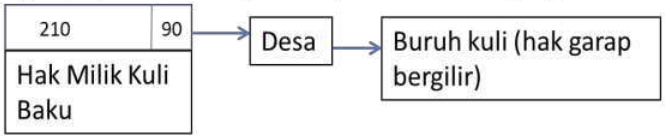
- Tuntutan pengaturan lebih lanjut saat ini:
- "Hampir setiap hari, pengaduan, permasalahan atau sengketa soal tanah, tidak sepi masuk ke kantor Badan Pertanahan Negara (BPN) Kabupaten Sidoarjo. 'Sekitar 70 persen, status tanah yang dipermasalahkan adalah tanah gogol gilir dan tanah kas desa (TKD),' ujar Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Sidoarjo Nandang Agus Taruna, Selasa 17-3-2015".
- http://beritajatim.com/politik_pemerintahan/233829/bpn_sidoarjo:_tanah_gogol_dan_tkd_bisa_disertifikatkan.html#.Vqrtd9J95nI, diakses tanggal 1 Februari 2016



Luthfi (2016)

2. Tanah Kulian di Ngandagan

Tanah kulian berupa tanah sawah yang telah dimiliki secara perorangan dan turun temurun oleh para petani *kuli baku,* namun oleh pemerintah desa sejak 1947 setiap sawah seluas 300 ubin (1 ubin = 14 m^2) milik kuli baku diambil 90 ubin untuk dikelola oleh desa dan diberikan hak garapnya secara bergiliran kepada tunakisma yang disebut *buruh kuli*.



Kebijakan landreform ini mendasarkan pada sistem tenurial adat setempat. Bukan hanya redistribusi namun juga ia memberi fungsi baru berupa terputusnya kewajiban feodal buruh kuli terhadap kuli baku dan beralih kepada desa dalam fungsi-fungsi sosial seperti ronda dan kerja bakti desa (Shohibuddin dan Luthfi 2010).

Dalam perkembangannya, di tengah tekanan penduduk serta kebutuhan atas tanah yang semakin besar, bukan hanya tanah seluas 300 ubin yang terkena kebijakan itu, namun juga dibawahnya dengan perolehan luasan yang sangat kecil seukuran *benggolan* 2,5 ubin (Luthfi dkk. 2013). Di sisi lain pemilik kuli baku menuntut total 300 ubin itu untuk disertipikatkan atas nama mereka dengan alasan pajak tanah dibayar mereka seluas utuh tersebut.

- Permasalahan:
- → Tanah komunal desa? Hak Milik Bersama dalam Perpres 86 Tahun 2018 tidak memasukkan desa sebagai subyek hak
- Atau Hak Pakai sebagaimana UUPA 1960?
- → Hak Milik: Desa
- → Hak Pakai: Penduduk Desa (miskin)

Hak Komunal, Hak Kolektif, Hak Ulayat

- Bisa jadi kita perlu memunculkan (memperkenalkan) kembali jenis hak (baru) yang tidak dikenal oleh UUPA 1960 (dituntut untuk dikonversi) namun secara sosiologis masih ada dan dipraktikkan oleh masyarakat.
- Apakah Hak Komunal sebagai salah satu jenis Hak atas Tanah?
  - Hak Milik yang bersifat komunal dengan kewenangan pengaturannya ada di suatu lembaga (misalnya: desa untuk kasus tanah kulian di Ngandagan dan gogol gilir di Sidoarjo)
- Apakah Hak Kolektif sebagai salah satu jenis Hak atas Tanah?
- Apakah Hak Ulayat sebagai salah satu jenis Hak atas Tanah? Lihat sandingan RUU Adat.
  - Ulayat yang selanjutnya disebut Wilayah Adat adalah satu kesatuan geografis dan sosial yang dihuni dan dikelola oleh Masyarakat Adat s ebagai penyangga sumber-sumber penghidupan dan d i p e r o l e h secara turun temurun sebagai titipan dari leluhurnya atau melalui kesepakatan dengan Masyarakat Adat lainnya (RUU versi AMAN) → Wilayah Adat (versi AMAN), Kewenangan (versi DPD),

21

.....

AHMAD NASHIH LUTHFI: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya akan memulai dari apa yang tadi sudah kita diskusikan, dengan beberapa *bulkonah-bulkonah* yang tadi sudah disumbangkan, mulai dari Bu Maria, Pak Sembiring dan seterusnya, sekaligus yang sudah disampaikan oleh Mbak Myrna tadi juga menjadi catatan saya. Kalau Mbak Myrna tadi bilang bahwa ada limitasi hukum negara dan dilema-dilema yang harus disadari untuk kemudian harus membuat keputusan yang berani, maka saya sebetulnya belum berani untuk menyebut ini sebagai dilema tetapi "kegalauan-kegalauan".

Nah, apa yang hendak saya sampaikan adalah sebuah "kegalauan"—saya belum berani menyebutnya "dilema"—yang pada dasarnya menyangkut hubungan abadi antara yang universal dengan yang partikular, antara apa yang kita konsepsikan dan lantas kita tuangkan ke dalam peraturan perundang-undangan dengan apa yang secara empiris terjadi di lapangan. Nah, karena itu, saya juga tidak cukup berani untuk memastikan bahwa ketiga entitas atau ketiga kategori jenis tanah itu [yakni, tanah negara, tanah ulayat, dan tanah hak; penyunting] adalah tiga bulatan yang saling terpisah. Tetapi, di dalam pengalaman penelitian empiris saya, justru yang muncul adanya irisan-irisan di antara ketiganya.

Beberapa penelitian yang ingin saya sampaikan nanti adalah di Jawa. Dan Jawa ini merupakan lalu lintas atau silang budaya atau persilangan rezim yang berlangsung sekian lama, mulai dari masa tradisional, kerajaan, kolonial, dan juga Indonesia merdeka. Kalau

memakai istilah yang positif dari Denys Lombard, Jawa adalah silang budaya dari India, Islam dan Barat. Ini dibagi ke dalam beberapa periode dan rezim pengaturan yang berlainan, sehingga membuat Jawa ini, saya sebut "Jawa yang galau". Jawa yang galau yang berbeda sekali dengan apa yang digambarkan, misalnya, di Nagari yang bisa jadi dia steril dari pengaruh luar dan yang dalam proses sejarahnya memang dia berhasil untuk menjaga otonominya. Begitu juga di Papua misalnya, meskipun di Papua itu ada turunan-turunan yang membuat dia makin beragam, misalnya di Papua Barat dengan pengaruh dari Maluku. Tetapi Jawa ini, dia hasil dari berbagai persilangan peradaban budaya dan rezim tadi itu.

Nah, saya ingin menurunkannya di tingkat yang lebih empiris dari pengalaman saya melakukan penelitian di dua tempat. Pertama, kasus tanah pekulen dan buruhan di Ngandagan, Purworejo di Jawa Tengah. Dan yang kedua, kasus tanah gogol gilir di Sidoarjo, Jawa Timur.

Untuk kasus di Ngandagan, Purworejo, saya menempatkan status tanah yang ada di sana, yakni tanah buruhan itu irisan dari tanah hak dan tanah ulayat. Mengapa tanah hak? Karena tanah buruhan yang kemudian digarap oleh kuli itu awalnya adalah tanah milik gogol/kuli atau disebut di Ngandagan dengan istilah tanah pekulen, tanah milik kuli. Tanah ini oleh pemerintah desa pada tahun 1947, untuk setiap 300 ubin (satu ubin itu 16 meter$^{2)}$, diambil 90 ubin untuk dikelola oleh desa. Nah, di situ desa menjadi satu unit yang kuat yang memiliki syarat-syarat dari persekutuan desa. Kemudian hak garapnya itu diberikan kepada buruh tani atau orang tani yang tidak memiliki tanah dan dianggap miskin. Lalu orang yang mendapatkannya itu disebut buruh kuli, dan tanah yang digarapnya disebut tanah buruhan. Mereka ini memiliki kewajiban terhadap desa untuk melakukan kegiatan-kegiatan sosial.

Jadi pada awalnya semua tanah adalah tanah hak pekulen, namun sebagian diambil oleh desa sebagai persekutuan adat dan dikelola oleh kewenangan desa yang tidak bisa diambil kembali. Karena itu, saya menempatkan status tanah itu berada di irisan antara tanah hak dan tanah ulayat. Nah, itu situasi ketika kami di STPN, waktu itu tahun 2010, melakukan riset ke Ngandagan bareng Mas Shohib.

Kemudian tahun 2012 kami melakukan penelitian kembali di sana dan melakukan sensus. Jadi, mewawancarai semua rumah tangga yang ada di sana sebanyak 260 rumah tangga. Ya, kita sensus, lalu hasilnya kita presentasikan di balai desa dengan mengundang kepala kantor pertanahan kabupaten, pihak kecamatan, kepala desa dan pamong, buruh tani yang menggarap tanah pekulen tersebut, dan beberapa pemilik pekulen. Mereka ini semua bingung dengan masa depan tanah kulian ini mau diapakan, karena masing-masing ini memiliki aspirasi yang berbeda-beda. Kalau kantor pertanahan ya tergantung dari permohonan desa, apakah ini akan didaftarkan, misalnya kepada penggarap terakhir. Sehingga, dia sifatnya redistribusi. Jadi 90 ubin tadi adalah hasil redistribusi dari pemilik tanah sebelumnya, sehingga didaftarkan yang 90 ubin atas nama penggarap yang terakhir, kemudian bagian yang 210 ubin juga didaftarkan atas nama pemilik/pekulen sebelumnya.

Apakah seperti itu? Ternyata ide ini ditolak oleh kulian maupun buruhan. Petani kulian menginginkan 300 ubin itu utuh di tangan mereka. Mereka beralasan, dan ini uniknya, bahwa setiap tahun mereka membayar pajak itu total penuh 300 ubin. Padahal, yang 90 ubin tadi, kewenangannya ada pada desa dan kemudian desa membagi hak garapnya pada orang yang berbeda-beda.

Tetapi, kalau kemudian tanah itu disertipikatkan, pada dua subjek buruhan atau kulian, maka dengan begitu kendali desa akan lepas. Ini yang membuat desa juga keberatan. Jadi, waktu itu belum ada kata putus, ini akan diapakan masa depan tanah buruhan ini. Dan sampai sekarang saya masih berpendapat bahwa dia berada di posisi antara tanah hak dan tanah ulayat dan kewenangannya itu ada di desa. Desa di situ dipahami sebagai persekutuan adat.

Kemudian kasus yang kedua adalah tanah gogol gilir di Sidoarjo, Jawa Timur. Ini menarik juga karena terdapat pernyataan resmi dan kemudian diberitakan di Tribun Jawa Timur, kalau nggak salah langsung oleh Kakantah. Di mana dinyatakan bahwa di Sidoarjo itu 70% masalah pertanahan berkaitan dengan tanah gogol dan tanah kas desa, tambahannya. Dan kita semua tahu, memang persoalan gogol tetap maupun gogol gilir ini menjadi contoh yang paling besar itu pada periode UUPA waktu itu. Kalau tanah gogol tetap itu sudah langsung dikonversi menjadi tanah hak milik. Sementara gogol tetap

ini sudah ada SK-nya, keputusan bersama antara Menteri Dalam Negeri dan Menteri Agraria waktu itu, tetapi kalau gogol gilir ini sampai sekarang belum diatur sehingga melahirkan masalah sampai sekarang yang katanya mencakup 70% tadi itu.

Nah, kalau UUPA sebenarnya memberikan aturan hak gogol gilir itu bisa dikonversi menjadi hak pakai. Tetapi, permasalahannya, kalau hak pakai itu kan berarti dia tanah negara. Hak pakai itu diberikan kepada subjek hukum entah itu yang lembaga pemerintah atau masyarakat. Nah, sementara hak gogol gilir ini bukan berada di atas tanah negara. Jadi, dia merupakan tanah desa yang kemudian penggarapannya, sama dengan Ngandagan tadi, diberikan kepada masyarakat desa yang miskin. Dan itu juga di Sidoarjo ada tiga kategori tanah gogol gilir. Ada orang yang bergilir menggunakan tanah, tapi jangka waktunya sangat panjang, sampai dia mati. Baru kemudian tanah bisa digilirkan ke orang lain. Ada yang berupa penggarapan tanah pada musim tertentu kemudian dia pindah ke tanah pada musim yang lain sesuai dengan tingkat kesuburannya. Jadi digilir/dijatah subur untuk tahun ini, tapi kemudian untuk tahun berikunya digantikan oleh orang lain dan dia harus pindah ke tanah yang kurang subur, dan begitu seterusnya.

Nah, ketika ini saya coba kerangkakan ke dalam peraturan yang ada, misalnya Permen ATR No. 10/2016 itu juga tidak masuk. Jadi, kembali ke soal yang universal dan partikular tadi itu, ketika kita akan melakukan pengaturan, memang akan ada banyak reduksi, ada banyak simplifikasi. Maka pilihannya barangkali adalah melakukan pengaturan, tetapi sifatnya tidak tunggal. Kalau levelnya undang-undang memang agak problematis, karena asumsinya undang-undang itu harus berlaku secara menyeluruh di Indonesia. Kecuali kalua menganut legal pluralism. Tetapi kalau levelnya mungkin peraturan menteri atau semacamnya, maka hal-hal semacam ini, yang sifatnya partikular dan empiris ini, dapat diatur dengan peraturan-peraturan yang lebih rendah.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Ada satu hal yang penting sekali di dalam hubungannya dengan pekerjaan para ahli, yakni soal visibilitas suatu masalah tertentu. Karena begitu terlihat, ia dijadikan objek studi lalu dijadikan suatu

bahan analisis dan didapatkan maknanya. Ketika keluar rekomendasi kebijakan, dan diletakkan sebagai sesuatu bahan promosi, advokasi kebijakan atau kampanye, maka semua perjuangan visibilitas itu disebut pejabat publik sebagai adanya kepentingan. Pejabat publik itu mungkin pertama-tama menganggap tidak punya kepentingan, dan mudah terima. Tetapi ketika sudah jadi agenda suatu kekuatan mengadvokasikannya, maka dinilai ada kepentingan, sehingga sulit diterima. Begitu pejabat publik dikasih tahu, sesuatu yang tadinya tidak *visible* lantas menjadi *visible*, maka dia akan memiliki satu *will to govern*, yaitu keinginan mengatur-atur. Dan ini pasti ada risikonya terhadap yang diatur. Jadi, saya mau bertanya, bagaimana kalau pilihannya tidak usah diatur? Apa akibatnya?

Ahmad Nashih Luthfi

Di lapangan perubahan itu juga menjadi satu tuntutan, jadi bukan karena inisiatif kita untuk melakukan upaya pengaturan. Tetapi, masyarakat sendiri dan pemerintah desa atau kantor pertanahan juga menuntut adanya pengaturan. Jadi, misalnya tadi pernyataan Kepala Kantah Sidoarjo: "Kita itu pusing karena berkaitan dengan adanya peralihan dan permohonan, sementara kondisinya begitu". Lalu, masyarakat sendiri ternyata juga telah berubah, mereka tidak memilih untuk dipertahankan sifat gilirnya, redistributifnya. Tetapi justru ketika giliran itu sudah jatuh pada generasi-generasi berikutnya, mereka ingin hal ini dipermanenkan. "Ini sudah pada periodeku, ya sudah dikunci saja di sini." Jadi aspirasi mereka, ini diinginkan sudah menjadi hak milik. Jadi, masyarakat sendiri juga berubah dalam menyikapi. Itu problemnya.

Hal yang sama juga di Ngandagan. Dan tadi mengulang pertanyaan Bang Rikardo, ini ada kaitan dengan realitas sosiologis-antropologis yang berubah atau tidak. Karena ternyata ketika ruang untuk diakui sebagai tanah ulayat itu dibuka, ternyata masyarakat tidak mendaftarkan. Di Sidoarjo juga begitu. Ketika, misalnya, hal ini diwadahi dengan peraturan yang mengakomodir, masyarakat justru keinginannya menjadi gogol tetap. Dan ada dua desa yang berbeda. Di satu desa, itu sepenuhnya yang awalnya gogol gilir ternyata sudah terakumulasi pada satu keluarga. Ada dua desa lain yang tidak terakumulasi seperti pertama tadi, namun keduanya

berbeda. Yang satu masih persisten, yang satunya lagi goyah karena ada sebagian aspirasi yang menginginkan untuk berubah. Jadi, kita menghadapi kondisi Jawa yang berubah.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Saya rasa, bagus menghubungkan dengan apa yang disampaikan Pak Rikardo, dalam skala yang lebih besar itu, dinamis sekali. Bagaimana kegagalan meletakkan SKTA itu di Kalimantan Tengah. Proliferasi atau begitu banyaknya SKTA itu dikeluarkan, dengan kebangkitan organisasi Dayak di situ. Dan saya rasa memang ini menjadi rumit buat para administratur yang mengatur untuk mengakomodir itu, sementara dia tidak dibekali oleh suatu paham legal pluralism. Kalau legal pluralisme itu kan salah satu saksi saja, masukkan saja dalam riwayat tanah, bikin saja riwayat tanah. Tapi karena tidak ada petunjuk menterinya tentang itu, atau menterinya memang tidak mau kasih angin, yakni pada kebangkitan gerakan masyarakat adat.

Ini sudah disampaikan kepada Presiden, bahwa ada permintaan 5 hektar per orang per keluarga Dayak. Dayak Misik mengirimkan surat permohonan itu ke Presiden, kemudian rumah transisi harus mengurus itu. Selanjutnya, jawaban rumah transisi: tidak bisa. Sebab, kalau itu dikasih legalitas, lantas struktur masyarakatnya mereka jaga, maka mereka akan mempunyai satu konstituen yang besar sekali. Konstituen Dayak dan segala macamnya, dan itu akan mempunyai urusan politik tersendiri. Nah, menterinya tidak mau memberikan itu, dan itu kemudian dibiarkan.

Nah, ini yang kita maksud kita masuk ke dalam sesuatu yang tadi disampaikan Bu Myrna mengenai di tengah kegalauan orang berani atau tidak mengambil kebijakan itu. Nah, orang-orang yang masuk di dalam pengambilan kebijakan dan ada dalam posisi itu harus mengambil keputusan: membiarkan atau mengambil itu sebagai problem, *policy issues*, kemudian dilakukan segala sesuatu yang diperlukan untuk itu dan dengan resiko tertentu.

Saya merasa, ada baiknya ini sekarang penelitian-penelitian harus mulai diarahkan kepada "seni memerintah" itu. Yakni, caranya bagaimana, ini soal cara mengatur. Bagaimana dinamika pejabat

publik mengambil suatu pilihan. Misalnya, mengapa yang dipilih untuk mengeluarkan hutan adat sebagai bagian dari hutan hak, yang belum ada pengaturannya pada waktu itu, adalah dengan cara diberikan suatu keterbatasan pada Perda yang tentunya mempunyai konsekuensi tersendiri. Seperti itu juga mengapa Dayak Misik tadi nggak dapat yang modelnya registrasi tanah, redistribusi, dan transmigrasi. Digabung tiga-tiganya itu. Dan itu jumlahnya besar sekali: 5 juta ha.

Dominikus Rato

Hukum adat itu kan ada tingkatannya. Jadi yang pertama, ada tingkatan yang sifatnya nasional, semuanya mirip-miriplah. Tetapi, ada yang khas-khas. Khasnya itu kira-kira sifatnya regional. Yang tadi, yang saya sebut, masyarakat adat itu. Tetapi, ada yang tingkatan paling rendah, yaitu di tingkat-tingkat lokal. Oleh karena itu, kasus-kasus seperti ini ada yang diatur di Undang-Undang, ada yang diatur di Peraturan Pemerintah, dan yang paling kecil paling khas di daerah-daerah, diatur saja di Perda. Sehingga pertanyaan ini bukan diatur atau tidak diatur, melainkan diatur di mana saja. Jadi, yang sifatnya spesifik daerah ya semestinya diatur di daerah masing-masing.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Kalau dengan latar belakang hukum, semua memang akan diatur. Kalau latar belakang antropologi, tidak semua harus diatur. Itu dua tradisi yang sangat berbeda.

Dominikus Rato

Sebetulnya kalau yang terakhir ini tidak diatur juga tidak apa-apa. Ini kan sesuatu yang sifatnya khas. Diatur dalam Perda supaya tidak diatur. (Semua tertawa.)

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Kalau tradisinya ilmu politik, yang dimaksud Pak Rato itu namanya *subsidiarity*, subsidiaritas. Satu-satunya undang-undang yang

secara eksplisit menyampaikan mengenai subsidiaritas itu Undang-undang No. 6/2014 tentang Desa. Kalau sudah diatur sama yang di bawah, yang di atas tidak usah mengatur.

22

.....

KEDUDUKAN HAK ULAYAT DAN HAK KOMUNAL DALAM HUKUM AGRARIA[1]

KURNIA WARMAN

Istilah hak ulayat dan hak komunal kembali menjadi perhatian serius sejak Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri No. 9/2015 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu (Permen ATR/Kepala BPN No. 9/2015). Belum genap berumur satu tahun, pada 21 Maret 2016, Permen ATR/Kepala BPN No. 9/2015 pun diganti dengan Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016. Walaupun dimaksudkan untuk pelaksanaan UU. 5/1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), namun Permen ini mengganti istilah hak ulayat yang terdapat dalam Pasal 3 UUPA dengan hak komunal. Menurut Pasal 1 angka (1) Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016, hak komunal adalah hak milik bersama atas tanah suatu masyarakat hukum adat, atau hak milik bersama atas tanah yang

[1] Versi awal tulisan ini pernah disampaikan pada Workshop "Masa Depan Tanah Komunal Masyarakat Adat," diselenggarakan oleh AsM Law Office dan Nagari Institute dengan dukungan dari Forest Peoples Programe dan Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 27 September 2018, dan pada "Sosialisasi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat Yang Berada dalam Kawasan Tertentu," diadakan oleh Kanwil BPN Provinsi Sumatera Barat, Padang, 7 November 2017.

diberikan kepada masyarakat yang berada dalam kawasan tertentu. Untuk itu perlu dijelaskan apakah sama hak ulayat dengan hak komunal, sehingga dengan sengaja Permen ini memakai istilah hak komunal.

Hak ulayat mengandung aspek publik dan aspek perdata. Aspek publik dari hak ulayat berisi kewenangan pengaturan dan pengurusan dari kesatuan masyarakat hukum adat (MHA) terhadap tanah dan kekayaan alam meliputinya. Kewenangan publik dari hak ulayat dipegang oleh ketua persekutuan MHA atau ketua adat sebagai kepala pemerintahan adat sebelum negara membentuk pemerintahan. Sedangkan aspek keperdataan berisi kewenangan untuk memiliki tanah dan kekayaan alamnya sebagai anggota MHA. Hak keperdataan dari anggota MHA ini bisa bersifat individual atau komunal. Jadi berdasarkan konsepsi hak ulayat, bahwa hak komunal merupakan bagian dari hak keperdataan yang dimiliki oleh anggota MHA atas tanah secara bersama bukan individual. Dalam konteks ini, hak ulayat tidak bisa digantikan dengan hak komunal, dan hak ulayat lebih luas daripada hak komunal karena hak komunal hanya mengandung aspek keperdataan.

Karena itu dalam UUPA pengaturan hak milik bersama (hak komunal) atas tanah termasuk ke dalam lingkup pengaturan hak-hak atas tanah. Rujukan awalnya dapat dilihat dalam Pasal 4 Ayat (1) UUPA yang menyatakan:

> Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam Pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, **baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain** serta badan-badan hukum.

Pasal 16 Ayat (1) UUPA kemudian menentukan macam-macam hak atas tanah yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, termasuk hak sewa. Berdasarkan Pasal 4 Ayat (1) di atas, maka hak-hak atas tanah ini dapat dipunyai oleh orang perseorangan (individual) dan bisa pula dipunyai bersama-sama dengan orang lain (komunal). Jadi hak komunal adalah hak atas tanah, terutama hak milik, yang dipunyai oleh orang bersama orang lain.

Ketentuan di atas berbeda dengan hak ulayat. UUPA mengatur hak ulayat bukanlah dalam lingkup pengaturan hak atas tanah melainkan dalam konteks hak menguasai negara (HMN), sebagaimana diatur dalam Pasal 3 UUPA. UUPA memang tidak memberikan pengertian tentang hak ulayat. Namun dari ketentuan Pasal 3 UUPA dapat dipahami bahwa hak ulayat yang diakui oleh negara itu utamanya adalah kewenangan publik dari masyarakat hukum adat (MHA). Sedangkan kewenangan keperdataan yang memang dipegang oleh anggota MHA baik secara pribadi maupun kelompok (komunal) telah diakui dalam proses pengurusan hak atas tanah, seperti adanya sertipikat tanah milik kaum (sertipikat milik komunal) di Sumatera Barat.[2]

Pasal 3 UUPA menyatakan:

> Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa sehingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi.

Ketentuan ini diawali dengan frase “Dengan mengingat ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 dan 2 pelaksanaan hak ulayat…”. Pasal 1 dan Pasal 2 UUPA mengatur hak menguasai negara atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam. Hak menguasai negara sudah jelas berisi kewenangan publik dari negara dalam penguasaan bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam sebagaimana ditentukan dalam Pasal 2 Ayat (2) UUPA. Jadi ketentuan Pasal 3 UUPA seyogianya dibaca bahwa walaupun negara sudah diberi hak menguasai negara oleh bangsa Indonesia atas bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam, akan tetapi penguasaan tersebut tidak boleh menghapus kewenangan publik dari kesatuan MHA sebagai hak ulayat. Jadi hak ulayat bukanlah hak milik bersama seperti hak komunal yang diatur di dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016.

[2] Salah satu dari banyak hasil penelitian yang mengemukakan hal ini, misalnya, Warman (1998).

Oleh karena itu, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 5/1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat (Permenag/Kepala BPN No. 5/1999)—yang dicabut oleh Permen ATR/Kepala BPN No. 9/2015—pertama kali memberikan pengertian yuridis terhadap hak ulayat, yang sesuai dengan dan mengacu kepada Pasal 3 UUPA. Pasal 1 angka 1 Permenag/Kepala BPN No. 5/1999 menyatakan:

> Hak ulayat dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun menurun, dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Perumusan definisi otentik hak ulayat memang penting mengingat UUPA tidak memberikan pengertian terhadap hak ulayat secara eksplisit. Penjelasan Pasal 3 UUPA hanya memberikan petunjuk dengan menyatakan:

> Yang dimaksud dengan "hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu" ialah apa yang di dalam perpustakaan hukum adat disebut "*beschikkingsrecht*". Selanjutnya lihat Penjelasan Umum (II angka 3).

Terkait dengan pengakuan hak ulayat, Penjelasan Umum II angka (3) UUPA menerangkan:

> Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: "Pelaksanaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus

sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi".

Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pengakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agraria yang baru. Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam Undang-Undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agraria hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan. Berhubung dengan disebutnya hak ulayat di dalam Undang-undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya di dalam pemberian sesuatu hak atas tanah (umpamanya hak guna-usaha) masyarakat hukum adat yang bersangkuatan sebelumnya akan didengar pendapatnya dan akan diberi "*recognitie*", yang memang ia berhak menerimanya selaku pegang hak ulayat itu.

Tetapi sebaliknya tidaklah dapat dibenarkan, jika berdasarkan hak ulayat itu masyarakat hukum tersebut menghalang-halangi pemberian hak guna-usaha itu, sedangkan pemberian hak tersebut di daerah itu sungguh perlu untuk kepentingan yang lebih luas. Demikian pula tidaklah dapat dibenarkan jika sesuatu masyarakat hukum berdasarkan hak ulayatnya, misalnya menolak begitu saja dibukanya hutan secara besar-besaran dan teratur untuk melaksanakan proyek-proyek yang besar dalam rangka pelaksanaan rencana menambah hasil bahan makanan dan pemindahan penduduk. Pengalaman menunjukkan pula, bahwa pembangunan daerah-daerah itu sendiri seringkali terhambat karena mendapat kesukaran mengenai hak ulayat. Inilah yang merupakan pangkal pikiran kedua dari pada ketentuan dari Pasal 3 tersebut di atas. Kepentingan sesuatu masyarakat hukum adat harus tunduk pada kepentingan

> nasional dan Negara yang lebih luas dan hak ulayatnya pun pelaksanaannya harus sesuai dengan kepentingan yang lebih luas itu. Tidaklah dapat dibenarkan, jika di dalam alam bernegara dewasa ini sesuatu masyarakat hukum adat masih mempertahankan isi dan pelaksanaan hak ulayatnya secara mutlak, seakan-akan ia terlepas daripada hubungannya dengan masyarakat-masyarakat hukum adat dan daerah-daerah lainnya di dalam lingkungan Negara sebagai kesatuan.
>
> Sikap yang demikian terang bertentangan dengan asas pokok yang tercantum dalam Pasal 2 dan dalam praktiknya pun akan membawa akibat terhambatnya usaha-usaha besar untuk mencapai kemakmuran rakyat seluruhnya. Tetapi sebagaimana telah jelas dari uraian di atas, ini tidak berarti, bahwa kepentingan masyarakat hukum adat yang bersangkutan tidak akan diperhatikan sama sekali.

Menurut Van Vollenhoven (1926: 19), hak ulayat adalah hak tradisional yang bersifat komunal dari masyarakat hukum adat di Indonesia untuk menguasai dan mengelola suatu wilayah tertentu sebagai lapangan kehidupan dalam rangka mendukung kelangsungan hidup anggota masyarakatnya sendiri. Setiap anggota masyarakat hukum adat yang bersangkutan berhak dengan bebas mengolah dan memanfaatkan tanah dan sumberdaya alam yang ada dalam kawasan mereka. Orang luar tidak berhak kecuali atas izin dari masyarakat itu sendiri.

Penyebutan hak ulayat, terjemahan dari *beschikkingsrecht*, secara teknis yuridis dalam UUPA hanya sebagai nama "*generic*" dari nama lain dengan makna serupa yang terdapat di berbagai daerah di Indonesia, karena tidak mungkin menyebutkan semuanya satu persatu di dalam UU. Menurut Ter Haar (1981: 85), masyarakat hukum adat di Indonesia menyebut hak ulayat dengan berbagai istilah dan konteks berbeda pula; (1) sebagai milik disebut *patuanan* (Ambon); (2) sebagai daerah penghasil makanan disebut *panyampeto* (Kalimantan); (3) sebagai lapangan yang terpagar disebut *pawatasan* (Kalimantan), *wewengkon* (Jawa), dan *prabumian* (Bali); (4) sebagai tanah terlarang buat orang lain disebut *tatabuan* (Bolaang Mangondow); (5) selanjutnya secara umum juga

ada istilah *torluk* (Angkola), *limpo* (Sulawesi Selatan), *nuru* (Buru), *payar* (Bali), *paer* (Lombok) dan *ulayat* (Minangkabau).

Sekarang, istilah hak ulayat sudah dipakai dan menjadi milik seluruh masyarakat hukum adat di Indonesia. Bahkan sudah dipakai pula sebagai istilah teknis yuridis, seperti di Papua. UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Papua dengan tegas menyebutkan hak ulayat dalam konteks masyarakat hukum adat di Papua. Pasal 1 huruf s UU ini menyatakan langsung hak ulayat sebagai berikut:

> Hak Ulayat adalah hak persekutuan yang dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas suatu wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya, yang meliputi hak untuk memanfaatkan tanah, hutan, dan air serta isinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Oleh karena itu, UU No. 6/2014 tentang Desa juga mengatur dan menyebutkan hak ulayat sebagai aset kekayaan desa. Pasal 76 Ayat (1) UU No. 6/2014 menyatakan, Aset Desa dapat berupa tanah kas desa, **tanah ulayat**, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan, pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan aset lainnya milik desa. Kemudian Pasal 103 UU ini kembali menyebutkan ulayat sebagai berikut:

> Kewenangan Desa Adat berdasarkan hak asal usul sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a meliputi:
> a. pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli;
> b. pengaturan dan **pengurusan ulayat** atau wilayah adat;
> c. pelestarian nilai sosial budaya Desa Adat;
> d. penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah;
> e. penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan Desa Adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
> f. pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat Desa Adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di Desa Adat; dan

g. pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat Desa Adat.

Tidak hanya itu, UU No. 41/1999 tentang Kehutanan pun menyebutkan ulayat, bukan komunal, saat mengatur tentang hutan adat walaupun ketentuan tentang status hutan adat sudah dibatalkan oleh Mahkamah Konstitusi melalui Putusan No. 35/PUU-X/ 2012. Penjelasan Umum UU No. 41/1999 menyatakan:

> …. Hutan negara ialah hutan yang berada pada tanah yang tidak dibebani hak-hak atas tanah menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, termasuk di dalamnya hutan-hutan yang sebelumnya dikuasai masyarakat hukum adat yang disebut **hutan ulayat**, hutan marga, atau sebutan lainnya…

Kemudian Penjelasan Pasal 5 Ayat (1) UU No. 41/1999 menyatakan:

> …Hutan adat tersebut sebelumnya disebut **hutan ulayat**, hutan marga, hutan pertuanan, atau sebutan lainnya...

Istilah hak ulayat juga telah dipakai sebagai istilah teknis yuridis di dalam berbagai peraturan pemerintah dan bahkan peraturan menteri, seperti Permen Lingkungan Hidup dan Kehutanan No. P.32/Menlhk-Setjen/2015 tentang Hutan Hak (Permen LHK No. 32/2015), walaupun dengan pemahaman yang kurang tepat. Pasal 1 angka 10 Permen LHK ini menyatakan sebagai berikut:

> **Hak ulayat** dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat, selanjutnya disebut hak ulayat, adalah hak milik bersama dari masyarakat hukum adat yang diakui oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Melalui Peraturan Bersama (Perber) Mendagri, Menhut, Menteri Pekerjaan Umum, dan BPN No. 79/2014, No. PB.3/Menhut-11/2014, No. 17/PRT/M/2014, dan No. 8/SKB/X/2014 tentang Tata Cara Penyelesaian Penguasaan Tanah yang Berada dalam Kawasan Hutan, 3 kementerian sekaligus bersama BPN juga taat asas memakai istilah hak ulayat. Pasal 1 angka (13) Perber ini juga menyebut hak ulayat dan memberikan pengertian yuridis sama dengan pengertian hak ulayat di dalam Permenag/Kepala BPN No. 5/1999, sebagai berikut.

> **Hak ulayat** dan yang serupa itu dari masyarakat hukum adat (untuk selanjutnya disebut hak ulayat), adalah kewenangan yang menurut hukum adat dipunyai oleh masyarakat hukum adat tertentu atas wilayah tertentu yang merupakan lingkungan hidup para warganya untuk mengambil manfaat dari sumber daya alam, termasuk tanah, dalam wilayah tersebut, bagi kelangsungan hidup dan kehidupannya, yang timbul dari hubungan secara lahiriah dan batiniah, turun menurun, dan tidak terputus antara masyarakat hukum adat tersebut dengan wilayah yang bersangkutan.

Penyebutan hak ulayat juga telah menjadi istilah teknis yuridis dalam konteks perlindungan hak asasi manusia (HAM). Hal ini dapat dilihat langsung dalam UU No. 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia. Pasal 6 UU ini menentukan:

(1) Dalam rangka penegakan hak asasi manusia, perbedaan dan kebutuhan dalam masyarakat hukum adat harus diperhatikan dan dilindungi oleh hukum, masyarakat, dan Pemerintah.
(2) Identitas budaya masyarakat hukum adat, termasuk hak atas **tanah ulayat** dilindungi, selaras dengan perkembangan zaman.

Dengan demikian dapat dikatakan secara yuridis penggantian istilah hak ulayat dengan hak komunal sebagaimana diatur dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016 tidak saja bertentangan dengan UUPA, tetapi juga "bertabrakan" dengan berbagai peraturan perundang-undangan.

Khusus dalam hubungannya dengan UUPA, penghapusan istilah hak ulayat dan menggantikannya dengan hak komunal jelas mengingkari ketentuan dan semangat pengakuan hak ulayat dalam UUPA. UUPA telah memberikan apresiasi khusus terhadap keberadaan hak ulayat. Bahkan, Penjelasan Umum II Angka (1) menyatakan hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan **semacam hubungan hak ulayat** yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah negara.

Dalam konteks kebangsaan, konsep hubungan semacam ini melahirkan apa yang dikenal dengan "**hak bangsa**" sebagai hak tertinggi dalam sistem penguasaan tanah dan kekayaan alam di Indonesia. Sama dengan konsep hak ulayat, yang berdimensi publik dan privat, hak bangsa pun seperti itu. Dimensi keperdataan dari hak bangsa itu tetap dipegang oleh bangsa Indonesia, sedangkan aspek publik yang berisi kewenangan mengatur didelegasikan kepada negara sebagai hak menguasi negara (Harsono 2003: 185-186). Dengan perkataan lain bahwa dari aspek publiknya, hak menguasai negara merupakan "sublimasi" dari hak ulayat (Sumardjono 1982: 10-13). Penjelasan UUPA menegaskan bahwa konsep hak menguasai negara dijadikan sebagai pengganti dari asas *domein verklaring*. Jadi, konsepsi hak ulayat merupakan sumber dari struktur penguasaan dan pemilikan tanah dan kekayaan alam di Indonesia yang diatur dalam Hukum Agraria Nasional.

Pengertian hak komunal di dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016 terbatas hanya atas tanah, sedangkan hak ulayat tidak hanya meliputi tanah. Menurut Sumardjono (1982: 8) objek hak ulayat tidak hanya tanah, tetapi juga termasuk perairan seperti sungai dan jalur-jalur sepanjang pantai, tanam-tanaman bahkan binatang. Di samping meliputi seluruh tanah seisinya, hak ulayat juga meliputi baik tanah-tanah yang belum diusahakan maupun tanah-tanah yang telah diusahakan (Sumardjono 1982: 5). Berkaitan dengan perairan sebagai objek hak ulayat, Saad (2000) misalnya telah memberikan penjelasan berkaitan dengan eksistensi hak ulayat di laut dalam kaitannya dengan hak pemeliharaan dan penangkapan ikan. Kemudian, Wahyono dkk (2000) juga telah mengemukakan tentang adanya "Hak Ulayat Laut di Kawasan Timur Indonesia".

Pembentukan definisi hak ulayat menjadi penting karena memang tidak ada definisi atau pengertian hak ulayat dalam UUPA. Penjelasan Pasal 3 UUPA hanya memberikan petunjuk bahwa yang dimaksud hak ulayat adalah apa yang dalam perpustakaan adat dikenal dengan *beschikkingsrecht*. Dalam literatur hukum adat, ditemukan bahwa orang yang pertama kali menggunakan istilah *beschikkingsrecht* adalah van Vollenhoven, yaitu dalam bukunya "*Miskenningen van het Adatrecht*". Menurut Soesangobeng (2000: 127-129), sebagaimana halnya juga dikemukakan oleh Burns (2004:

14-15), istilah *beschikkingsrecht* ini sudah diintroduksi oleh van Vollenhoven pada 1909 dalam kuliahnya yang kedua di Leiden. Walaupun van Vollenhoven, dalam bukunya, menyebutnya sebagai *beschikkingsrecht* atas tanah *(over den grond)*, namun dari ciri-ciri yang dikemukakan ternyata bahwa *beschikkingsrecht* tidak hanya meliputi tanah, akan tetapi juga sumberdaya alam lainnya, seperti hutan, air dan sumberdaya alam yang meliputinya.

Soesangobeng (2000: 128-132) mempertanyakan tentang bagaimana UUPA mengakomodasi istilah hak ulayat ke dalam isi pasalnya. Menurutnya, UUPA telah keliru memakai istilah hak ulayat sebagai terjemahan dari *beschikkingsrecht*, karena Van Vollenhoven sendiri tidak bermaksud menyatakan bahwa *beschikkingsrecht* sebagai hak yang mandiri tetapi hanya sebagai suatu teori. Apa yang dikatakan oleh Soesangobeng mungkin benar, tetapi penyebutan istilah (hak) ulayat dalam UUPA juga sudah tepat bahwa ulayat itu bukanlah suatu hak yang mandiri. Hal ini terbukti bahwa pada saat UUPA mengidentifikasi jenis-jenis hak atas tanah pada Pasal 16 Ayat (1), UUPA tidak memasukkan hak ulayat sebagai salah satu jenis-jenis hak atas tanah yang mandiri. Jadi memang penyebutan "hak" ulayat dalam Pasal 3 UUPA itu bukanlah dimaksudkan sebagai suatu hak yang mandiri. Hak ulayat bukanlah salah satu jenis hak atas tanah tetapi merupakan sumber hak atas tanah dalam MHA. Hak ulayat merupakan sumber dari hak milik secara adat baik hak individual maupun hak komunal.

Iman Sudiyat (1981: 3-4) menjelaskan proses hak ulayat menjadi sumber hak milik atas tanah dengan mengemukakan kondisi pertanahan di Jawa sebagai berikut.

1. *Sistem bluburan,* tanah desa dengan pembagian periodik. Tanah olahan pertanian dibagi dalam beberapa bidang dengan pematang-pematang (*galengan*) sebagai batas pemisahnya. Setiap bidang dikerjakan oleh seorang petani. Sesudah panen, *galengan-galengan* itu dihapus (*diblubur*). Menjelang masa menggarap diadakan pembidangan kembali yang berbeda dengan pembagian semula. Pada masa tanam berikut ini masing-masing petani mendapat bidang yang lain sehingga hubungannya dengan tanah garapannya tidak tetap, tidak kontinu.

2. *Matok galeng, gilir wong*. Tanah kulian pertanian dibagi dalam beberapa bidang yang tetap, tidak diblubur setiap habis panen. Tetapi bagian masing-masing petani itu gilir berganti setiap masa panen.
3. *Matok galeng, matok wong*. Di samping petani yang mendapat bagian yang berganti-ganti ada juga yang dapat bagian tetap. Tetapi tanah itu hanya dikuasai seumur hidup. Setelah meninggal maka tanahnya kembali kepada desa.
4. Tanah dapat diwariskan, disertai pembatasan. Tanah yang dikuasai seumur hidup itu dapat diwariskan, tetapi tidak boleh dibagi, hanya salah seorang anaknya yang belum menjadi kulilah yang boleh mewarisi tanah tersebut, namun tanah tersebut tidak boleh dijual.
5. *Tebok* dengan seleksi. Siapa yang mau men-*tebok* (membayar utang) seseorang yang mempunyai tanah kulian, maka dialah yang akan menggantikan kedudukan orang yang berutang tersebut sebagai penggarap tanah yang bersangkutan. Orang yang men-*tebok* itu haruslah warga desa yang belum mempunyai tanah kulian.
6. Pemegang tanah kulian sebagaimana dimaksud pada angka (5) boleh menjualnya kepada pen-*tebok* yang memenuhi syarat restriktif tersebut di atas.
7. Pemegang tanah kulian tadi boleh menjual tanahnya kepada pen-*tebok* warga desa yang paling banyak baru mempunyai satu bidang tanah kulian.
8. Tanah kulian tersebut boleh dijual kepada warga desa lain tetapi harus ada *jugul* (penggantinya) di desa penjual.

Dengan demikian secara berangsur-angsur sawah gogolan/pekulen menjadi sawah yasan/milik (Sudiyat, 1981: 4).

Mengenai pergeseran hak ulayat menjadi hak atas tanah perorangan, Iman Sudiyat (1981: 8) menjelaskan sebagai berikut. Hak perorangan itu ialah suatu hak yang diberikan kepada warga ataupun orang luar atas sebidang tanah yang berada di wilayah hak ulayat (purba) persekutuan yang bersangkutan. Terdapat 6 (enam) macam hak perorangan yang terpenting: (1) hak milik, hak yasan (*inlandsbezitsrecht*); (2) hak wenang pilih, hak *kinacek*, hak mendahulu (*voorkeursrecht*); (3) hak menikmati hasil (*genotrecht*); (4) hak pakai (*gebruiksrecht*) dan hak menggarap/mengolah

(*ontginningsrecht*); (5) hak imbalan jabatan (*ambtelijk profijt recht*) dan (6) hak wenang beli (*naastingsrecht*).

Hak-hak perorangan tersebut diilustrasikannya sebagai berikut. Kalau seorang warga atas izin dari kepala persekutuan membuka tanah hak ulayat (purba), maka ia meletakkan tanda-tanda batas (*sawen*) berupa janur kuning atau kepala kerbau dan memberi selamatan menurut adat setempat. Tindakan ini melahirkan suatu hubungan hukum antara si pembuka dengan tanahnya, sehingga dia berhak mengolah dan memungut hasil tanpa gangguan orang lain. Tetapi dia tidak boleh menelantarkan tanah tersebut, karena pada prinsipnya tanah harus dimanfaatkan. Hak untuk menikmati hasil ini hanya berlaku sekali panen, namun kalaupun setelah itu dia meninggalkan tanah itu, yang bersangkutan masih mempunyai hak wenang pilih untuk menggarap berikutnya. Setelah itu jika tanahnya dibiarkan membelukar kembali barulah tanah itu kembali kepada persekutuan sebagai hak ulayat. Hak menikmati hasil tadi lambat laun dapat berubah menjadi hak milik kalau tanah itu diolah secara kontinu, ditanami tanaman buah-buahan atau tanaman keras atau dijadikan sawah. Hak milik merupakan hak terkuat di antara hak perorangan yang ada. Hak jabatan adalah hak seorang pamong desa atas tanah jabatan yang berupa hak menikmati hasil selama memegang jabatan tertentu. Hak wenang beli adalah hak untuk diutamakan boleh membeli sebidang tanah dengan harga yang sama.

Pergeseran pemilikan tanah ulayat kepada perorangan juga terjadi di Minangkabau. Pergeseran ini hanya terjadi pada hak ulayat nagari, tetapi tidak serta merta terjadi pada tanah milik komunal (*kaum*), kecuali kalau tanah-tanah tersebut disepakati untuk dibagi di antara para anggotanya (Warman 1998: 41-44). Bagi "anak nagari" yang tidak mempunyai tanah olahan dapat mengajukan permohonan kepada penguasa nagari (waktu itu kerapatan adat nagari/KAN) untuk diizinkan mengolah bagian tanah ulayat nagari. Kalau menurut penguasa *nagari,* kepada yang bersangkutan layak untuk diberikan izin, maka—baik dengan uang pemasukan maupun tidak—yang bersangkutan diizinkan mengolah tanah tersebut. Bahkan, kalau yang bersangkutan terus-menerus mengolah tanahnya dengan baik, kepada mereka dapat diberikan hak milik. Kantor Pertanahan di Sumatera Barat telah mengakui proses ini yaitu melalui pemberian

hak bukan konversi hak. Dengan demikian, ulayat nagari tadi dianggap sebagai tanah negara. Layak tidaknya untuk diberikan hak milik kepada pemohon sangat ditentukan oleh rekomendasi dari nagari melalui KAN. Hukum Adat Minangkabau juga mengenal adanya hak perorangan, walaupun posisinya tidak sepopuler hak milik kaum (*pusako*). Nasroen (1971: 197**)** menyatakan, bahwa berdasarkan ketentuan, harta pusaka tidak boleh dijual atau dihilangkan. Ini secara *a contrario* menunjukkan adanya hak lain atas tanah selain *pusako* (hak milik kaum) seperti hak milik perorangan.

Hak perorangan itu, menurut Nasroen hanya bersifat sementara, lalu akhirnya juga kembali menjadi milik bersama (komunal). Hak perorangan di Minangkabau pada umumnya merupakan harta pencaharian (harta bersama dalam perkawinan), tetapi setelah pemiliknya meninggal dunia maka harta pencaharian tersebut akan kembali menjadi *pusako* tidak terbagi (milik komunal), baik melalui anak maupun melalui kemenakannya yang mewarisi. Perubahan dari harta pencarian menjadi milik bersama ini, adalah konsekuensi dari kecenderungan orang Minangkabau yang tidak lazim membagi-bagi tanah atau harta warisan. Kalau harta tersebut turun kepada kemenakan akan menjadi milik bersama bagi seluruh kemenakan (hal ini merupakan tambahan bagi pusako kemenakan). Begitu juga kalau anak-anak yang menerima warisan orang tuanya, tidak membagi-bagi tanah tersebut, sehingga menambah pusako lagi bagi anak dan istrinya (Nasroen 1971: 200).

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa tanah milik adat yang terdapat di masyarakat hukum adat secara umum ada 2 (dua) macam:

1. Tanah milik komunal atau milik kaum yang dipegang oleh masing-masing kaum, di Sumatera Barat (Minangkabau) lebih populer dengan sebutan tanah pusako baik *pusako tinggi* maupun *pusako randah*. Keberadaan tanah milik kaum ini tidak tergantung kepada tanah ulayat (nagari) tetapi ditentukan oleh keberadaan kaum yang bersangkutan. **Tanah-tanah inilah yang dapat dikatakan sebagai tanah komunal dalam konteks pelaksanaan Permen ATR/Kepala BPN No. 10/2016 ini di Sumatera Barat, yang selama ini sudah berjalan, dan**

tentunya perlu evaluasi, supaya semangat kebijakan ini dapat diwujudkan dengan baik. Sebelum keluarnya Permen ATR/BPN No. 10/2016, tanah-tanah komunal seperti ini sudah didaftarkan oleh Kantor-kantor Pertanahan di Sumatera Barat, dan pendaftaran ini telah melahirkan sertipikat tanah komunal.

2. Tanah milik perorangan baik yang berasal dari harta pencarian dalam keluarga maupun dari tindakan pembukaan tanah ulayat (nagari) melalui proses yang ditentukan oleh hukum adat setempat. Tanah-tanah seperti ini juga sudah menjadi sasaran berbagai program percepatan pendaftaran tanah di Sumatera Barat, tetapi tidak dalam bentuk sertipikat tanah komunal melainkan tanah milik individual.

Walaupun sudah ada hak milik adat sebagaimana tersebut di atas, namun hak ulayat (nagari) masih tetap berlaku, yang kewenangannya dibatasi oleh isi hak milik adat. Terhadap tanah yang berada di dalam wilayah adat yang belum atau tidak dimiliki secara adat, hak ulayat berlaku secara langsung, yaitu tanah ulayat nagari atau tanah yang dikuasai langsung oleh nagari.

Tabel 22.1. Persandingan Hak Ulayat dan Hak Milik Adat (Komunal dan Individual) menurut Hukum Agraria

Istilah	Subjek	Objek	Ciri-ciri	Keterangan
Hak Ulayat	Unit Kesatuan MHA	Bumi, air, kekayaan alam dalam wilayah adat	1. Warganya bebas mempergunakan tanah/hutan untuk kepentingan keluarga. Mereka boleh membuka tanah untuk pertanian, mendirikan kampung; mengambil hasil hutan 2. Orang luar hanya boleh mempergunakan tanah itu dengan izin penguasa persekutuan, yang harus membayar *recognitie* dan/atau *retributie*. 3. Persekutuan hukum itu tetap mempunyai hak pengawasan terhadap *cultivated lands*. 4. Persekutuan bertanggungjawab dalam hal terjadi *unaccountable delict within the area*. 5. Hak ulayat tidak dapat dialihkan selama-lamanya.[3]	Kewenangan mengandung aspek publik dan aspek perdata. Diatur dalam Pasal 3 UUPA, secara teknis tidak/belum menjadi objek pendaftaran tanah

[3] Ciri-ciri *beschikkingsrecht* menurut Van Vollenhoven yang dikutip Mahadi (1991: 67)

Kedudukan Hak Ulayat dan Hak Komunal dalam Hukum Agraria

Istilah		Subjek	Objek	Ciri-ciri	Keterangan
Hak Milik Adat	**Hak Komunal**[4]	Kelompok atau suku/kaum yang terdapat dalam suatu MHA	Tanah sebagai permukaan bumi	Merupakan hak milik, hak turun temurun, terkuat dan terpenuh	Kewenangan mengandung aspek perdata. Diatur dalam Pasal II Ketentuan Koversi UUPA. Didaftarkan atas nama kelompok suku/kaum.
	Hak Individual	Individu anggota MHA	Tanah	Sebagai hak milik, hak turun temurun, terkuat dan terpenuh	Kewenangan mengandung aspek perdata. Pasal II Ketentuan Konversi UUPA. Didaftarkan atas nama individu

[4] Dalam perkembangannya, hak komunal dapat pula berada di luar konteks adat berupa tanah milik bersama yang tidak dapat dipisahkan kavling kepemilikannya karena kondisi tertentu, seperti “tanah bersama” dalam sistem kepemilikan rumah susun.

Daftar Pustaka

Burns, P. (2004) *The Leiden Legacy: Concept of Law in Indonesia.* Leiden: KITLV Press.

Harsono, Boedi (2003) *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Cetakan Kesembilan (Edisi Revisi 2003). Jakarta: Djambatan.

Mahadi (1991) *Uraian Singkat tentang Hukum Adat, Sejak RR tahun 1854*. Bandung: Penerbit Alumni.

Nasroen, M. (1971) *Dasar Falsafah Adat Miangkabau,* Cetakan Kedua. Jakarta: Bulan Bintang.

Navis, A. A. (1984) *Alam Terkembang Jadi Guru*. Jakarta: Grafiti Press.

Saad, S., (2000) "Hak Pemeliharaan dan Penangkapan Ikan Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia." *Disertasi*. Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Soesangobeng, H. (2000) "Pendaftaran Tanah Ulayat di Sumatera Barat dengan Contoh Pilot Proyek Pendaftaran Tanah di Desa Tigo Jangko, Kecamatan Lintau Buo, Kabupaten Tanah Datar", dalam Syofyan J. (Penghimpun), *Himpunan Makalah dan Rumusan Workshop Tanah Ulayat di Sumatera Barat*, Tanpa Penerbit, hlm. 115-152.

Sudiyat, I. (1981) *Hukum Adat, Sketsa Asas.* Yogyakarta: Liberty.

Sumardjono, M. S. W. (1982) *Puspita Serangkum Aneka Masalah Hukum Agraria.* Yogyakarta: Andi Offset.

Ter Haar, B., Bzn. (1981) *Asas-asas dan Susunan Hukum Adat,* Terjemahan Soebakti Poesponoto, Cetakan Keenam. Jakarta: Pradnya Paramita.

Van Vollenhoven, C. (1926) *Miskenningen van Het Adatrecht*. Leiden: Boekhandel en Drukkerij Voorheen E. J. Brill.

Wahyono, Ary (2000) *Hak Ulayat Alut di Kawasan Timur Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Media Pressindo.

Warman, Kurnia (1998) "Konversi Hak Atas Tanah *Ganggam Bauntuak* menurut UUPA di Sumatera Barat". *Tesis*, Program Pascasarjana Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

23

.....

KURNIA WARMAN: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya menikmati kuliah bersama ini dengan informasi yang sangat beragam.

Saya sudah ada kertas kerja sebetulnya, yang saya berikan kepada panitia sehingga saya tidak sempat membuatkan pointers. Saya ingin komentar sedikit untuk Pak Julius. Taksonomi Bu Maria itu dibuat berdasarkan status penguasaan tanah alias *land tenure*. Sementara taksonomi Pak Julius ini *in between* di antara itu, yakni antara hukum yang mengaturnya dengan status tenurialnya. Jika dibedakan antara tanah negara dan tanah adat, itu artinya hukum yang mengaturnya yang berbeda: hukum negara dan hukum adat. Tetapi, jika kita bedakan antara tanah hak, tanah negara, dan tanah ulayat, itu status tenurialnya yang berbeda. Jadi, dari sisi entitasnya, sebetulnya itu. Maka ketika kita bicara tentang tanah adat dan tanah negara, itu bicara hukum yang mengaturnya yang berbeda. Jadi ada interaksi hukum di situ. Itu sekedar komentar dari saya.

Saya sedih sebagai orang Minang dituduh oleh banyak kalangan berada di belakang Pasal 3 UUPA. Yang memasukkan istilah teknis yuridis pertama kali ke dalam undang-undang, ke UUPA, kan Pasal 3 itu yang menyebutkan tanah ulayat. Mungkin Bang Yando tidak setuju sama saya karena beliau bukan orang hukum. Sebagai orang hukum saya merasa sedih karena tertuduh seakan-akan terminologi tanah ulayat itu masuk ke dalam UUPA karena titipan orang Minang. Padahal, penyebutan ulayat di UUPA itu berbeda dengan

apa yang dipahami oleh orang-orang Minang dengan ulayat. Jadi, tidak sama. Oleh karena itu, orang Minang janganlah menggunakan ulayat di undang-undang itu. Jadi, jangan dianggap kita bicara ulayat itu bicara orang Minangkabau. Itu tidak begitu.

Kalau kita buka buku Ter Haar, dia membuat beberapa pembedaan antara ulayat dalam konteks milik, ulayat dengan kewenangan publik, dan ulayat dalam konteks *in between*. Itu sebetulnya dalam klasifikasi Ter Haar, penyebutan ulayat adalah yang paling ujung. Karena itu, menurut saya, tidak ada literatur tanah ulayat itu sebagai nama yang disepakati, sebagai nama generik.

Saya ingin buktikan bahwa orang Minang tidak ada di belakang UUPA. Dengan satu frasa yang dia sendiri sampaikan. Dalam UUPA itu ada menyebut, menyalin, salah satu terminologi tanah adat ke dalam UUPA, yaitu tanah *Ganggam Bauntuak*. Itu adalah penguasaan tanah untuk pembagian pengunaannya di dalam struktur adat di bawah struktur kaum. Namanya adalah *Ganggam Bauntuak*, yaitu peruntukan, pembagian dan pemanfaatan tanah ulayat bagi komunitasnya.

Pertama, UUPA menyebutnya salah, atau cara menyebutnya salah. UUPA menyebut tanah ini sebagai tanah *Ganggam Bauntuik*, bukan *Ganggam Bauntuak*. Itu sebagai bukti bahwa tidak ada orang Minang di balik itu. Yang kedua, UUPA mengatakan bahwa *Ganggam Bauntuik* itu dikonversi menjadi hak pakai, keliru lagi. Kalau ini diterapkan di Sumatera Barat, maka tidak ada yang mau mendaftarkan tanah adatnya sampai sekarang. Masak hak milik mereka dianggap sebagai hak pakai oleh UUPA. Maka saya katakan tadi, hak ulayat itu bukan titipan orang Minang ke dalam UUPA.

Jadi maksud saya, ketika kita berbicara ulayat, itu adalah bicara tentang hak bangsa ini yang kebetulan, sekali lagi kebetulan, nama generiknya yang dipakai dalam Pasal 3 adalah hak ulayat. Kalau kita telusuri mengapa muncul kata itu, kita bisalah, Prof Rato yang sudah mengetahui sejarahnya itu, bahwa pertama kali itu adalah istilah yang dimunculkan sebagai terjemahan dari kata *Beschikking Recht*. Kata ini digunakan oleh van Vollenhoven dalam berbagai kuliahnya, namun dia tulis pertama kali misalnya dalam bukunya *Miskenningen van Het Adatrecht* sebagai pembelaan. Itu semua

kita sudah tahu. Bahwa istilah ulayat itu yang kita sepakati sebagai nama generik, nah itu … Saya awalnya merasa bangga, tetapi saya sekarang merasa sedih. Tapi kan dalam UUPA memang ada frasa "istilah yang lain". Nah, istilah lain inilah yang merupakan ruang bagi kita untuk menyebutkannya secara berbeda-beda.

Saya ingin menyampaikan begini. Bagi orang Minang, hubungan hukum antara orang dengan tanah, antara subjek dengan tanah, itu disebut sebagai ulayat. Baik bersifat perdata maupun bersifat publik. Sama seperti yang Pak Rato sampaikan tadi, struktur orang Minang itu beda-beda. Ada nagari sebagai masyarakat hukum adat, di bawah itu ada klan atau suku. Jadi, satu nagari itu hanya bisa dibentuk kalau di bawahnya ada 4 klan atau 4 suku. Suku ini bersifat genealogis. Di bawah suku itu ada kaum. Di bawah kaum itu ada jurai, dan seterusnya. Di setiap level itu punya ulayat. Ulayat nagari, berarti hubungan hukum antara nagari dengan tanah. Itu namanya ulayat nagari. Kewenangannya ada publik, dan ada privat. Publik itu sebagai kewenangan pemerintahan sebagai bukti bahwa nagari sudah mempunyai pemerintahan sebelum negara membentuk pemerintahan republik. Kewenangan ulayat suku dan ulayat kaum lebih pada privat. Kenapa? Karena suku tidak akan memerintah. Suku tidak pernah menjalankan pemerintahan karena pemerintahan dijalankan nagari.

Jadi, karena itu, kalau kita bicara di level mana kewenangan publik itu ada di struktur hukum masyarakat hukum adat, itu tergantung sampai di level mana dia membentuk pemerintahan publik. Sehingga pada saat di Sumatera Barat dibentuk desa, berdasarkan UU No. 5/1979, itu yang terpengaruh itu cuma nagari. Cuma ulayat nagari itu yang bertempur, yang terpengaruh, oleh kebijakan desa. Kenapa? Karena di tingkat nagari itu kewenangan publik atas ulayat diambil alih oleh desa. Untung ada KAN (Kerapatan Adat Nagari) yang dibentuk tahun 1983 itu. Tapi kewenangan datuk suku atau kepala suku, kewenangan mamak kepala waris atas ulayat kaum, tidak pernah terganggu oleh struktur pemerintahan desa. Kenapa? Karena mereka memang tidak menangani kewenangan publik.

Nah, oleh karena itu, jika kita sekarang bicara tentang bagaimana mengintegrasikannya dalam bentuk pengaturan, karena itu judul rumusan lima pertanyaan yang diajukan oleh Mas Shohib itu, lima

pertanyaan itu kalau dijawab secara mendalam maka jawabannya bisa menjadi 10 disertasi, pertanyaannya berat banget. Dalam hal ini kita tidak bisa terlepas dari bagaimana sejarah perkembangan pembentukan pemerintahan publik pada tingkat masyarakat adat. Misalnya pembentukan desa pada masyarakat hukum adat mukim di Aceh, huta di Sumatera Utara, nagari di Sumatera Barat, marga di Sumatera Selatan, lembang di Tanah Toraja, negeri di Maluku, dan sebagainya. Pasti dia berpengaruh di situ.

Misalnya, ada tingkat *community* namanya nagari, ada tingkat *clan* namanya suku, ada tingkat *sub clan* namanya kaum, ada tingkat *sub sub clan* namanya jurai, terus sampai ke *paruik*, sampai ke keluarga. Itu semuanya berjenjang. Di level mana ada kewenangan publik, yaitu ada di level nagari. Di bawah itu, semua kewenangan perdata. Ini yang kesatu.

Yang kedua, objek dari kewenangan itu, dalam hal ini objek dari haknya, semakin ke atas strukturnya maka semakin luas cakupan objeknya. Misalnya, pada tingkat nagari, objeknya bukan hanya tanah. Ulayat nagari itu objeknya mencakup bumi, air bahkan sampai kekayaan alam. Sehingga hukum adatnya mengatakan, sebagai objek, kalau ada orang mengambil kekayaan alam di hutan, hutannya merupakan hutan nagari, maka pengambilan hutan untuk dikomersialkan itu dikenakan iuran wajib, semacam pajak. Orang Minang menyebutnya *bungo*, *bungo kayu* namanya, tarifnya 10% dari nilai komersil kayu. Sama persis dengan 10% PSDH (Provisi Sumber Daya Hutan). *Bungo* itu maksudnya bukan bunga, tetapi pajak, iuran wajib bagi orang yang mengkomersialkan ulayat. Lalu, orang yang mengambil kekayaan ulayat nagari di sungai, bahan galian, maka dia dikenakan *bungo pasir*, pajak galian C, sebesar 10%. Kalau orang mengambil emas, atau batubara, dan sebagainya, maka dikenakan *bungo tambang* sebesar 10% juga.

Semua pendapatan itu dasarnya bukan hubungan keperdataan. Itu dasarnya kewenangan publik dari nagari mengambil kekayaan sebagai sumber pendapatan publik untuk dijadikan sebagai sumber pembangunan bagi nagari sebagai *community*. Jadi, kewenangan publiklah yang membebankan kewajiban iuran-iuran tadi. Tetapi hak keperdataan orang di situ, yang berkelompok dan berstruktur itu, tidak terganggu oleh struktur pemerintahan.

Oleh karena itu, apabila struktur masyarakat adat itu membentuk struktur pemerintahan, beririsan dengan struktur desa, maka desa adat dapat menjadi pilihan bagi dia untuk berintegrasi. Tetapi pertanyaannya: bilamana masyarakat hukum adat kita, struktur sampai di mana dia membentuk struktur pemerintahan publik itu tidak tegas, tidak tegas sampai di mana level strukturnya, maka ini yang menurut saya perlu ditelusuri. Dan menurut bacaan saya, itu pulalah makna di balik terminologi masyarakat hukum adat, bukan masyarakat adat, di konstitusi yang menaruhnya di bab tentang pemerintahan daerah. Jadi, ini adalah masyarakat adat yang sudah mempunyai pemerintahan. Ini kan yang kita perdebatkan.

Lalu, apakah kita hanya mengatur mereka? Ternyata masyarakat di Indonesia tidak semua seperti nagari itu. Oleh karena itu, jika judul undang-undang ini masyarakat hukum adat saja, maka ia akan abai terhadap masyarakat adat kita yang tidak tegas di level mana ada kewenangan publiknya.

Makanya saya waktu itu sudah bicarakan sama bang Yando, sebagai orang hukum saya menerima terminologi masyarakat adat sebagai istilah yang memayungi semua perbedaan itu.

Di makalah saya ini, saya membuat taksonomi yang Prof. Maria sampaikan itu. Tetapi taksonomi saya itu adalah sebagai testimoni untuk Sumatera Barat seperti apa, sampai masuk ke pendaftaran tanahnya, semua ada di situ. Cukup sekian.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Saya kira apa yang disampaikan Pak Kurnia Warman ini sesuatu yang masih agak terbelakang di dalam studi agraria Indonesia. Dulu pada waktu pelajaran mengenai soal hukum adat, saya merasa yang penting diberikan adalah taksonomi itu. Jadi, kita belajar Van Vollenhoven, kemudian Ter Haar, Supomo, segala macam itu. Dan memang kita akan mengalami kemudahan kalau punya perspektif mengenai taksonomi ini. Nah, sayangnya, banyak orang yang ikut serta dalam ragam pertumbuhan selanjutnya, kecakapan membuat taksonomi ini hilang.

Saya merasa, ini saatnya kita menyusun taksonomi. Dan tiap-tiap organisasi masyarakat adat itu dan wilayah yang diurus oleh

organisasi masyarakat adat itu memiliki taksonomi yang berbeda-beda rupanya, sesuai dengan pertumbuhannya. Oleh karena itu, saya rasa, selain yang sifatnya taksonomi besar seperti Bu Maria ini, yakni status dari tenurial atau penguasaan tanah melalui pembagian privat, publik dan kemudian ada yang di tengah-tengah itu. Nah, selain itu, di masing-masing tempat harusnya dibikin taksonominya: bagaimana masyarakat adatnya dan bagaimana hubungan dengan teritorinya itu melahirkan suatu pengaturan mengenai hak-hak. Dan bahwa pengaturan mengenai hak-hak itu didasarkan pada subjeknya yang berbeda-beda begitu. Saya rasa itu yang paling penting ditekankan kembali oleh Pak Kurnia Warman.

24

ADAT, IDENTITAS DAN HAK ATAS LANSEKAP

GAMMA GALUDRA

Gambaran Presentasi

- Sekilas tentang skenario sistem penguasaan dan tata kelola masyarakat hutan
- Studi kasus dan temuan
- Refleksi terhadap hak komunal/kolektif/ulayat atas tanah
- Kesimpulan

THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

Isu yang diangkat?

- Sistem penguasaan tanah di dalam kawasan hutan dibentuk dan dipengaruhi oleh interaksi berbagai aktor dan interaksi ini dipengaruhi pula oleh perilaku aktor, aturan dan kekuasaan (power)
- Ekspektasi '**benefits**' dan '**costs**' berperan penting dalam mempengaruhi sistem penguasaan tanah dan klaim. Migran memiliki peranan yg berpengaruh karena mrk memiliki investasi, keahlian dan membentuk/mengubah norma yg berlaku
- Masyarakat adat/lokal memiliki ekspektasi yg sama (**benefits dan costs**) yang dapat mempengaruhi penguasaan tanah dan klaim di kawasan hutan
- Para aktor ini adalah:
  - Pemerintah dengan berbagai tingkatannya dan menjadi bagian dari sistem desentralisasi,
  - Masy. Lokal/adat yg memilki pengaruh thd pemerintah lokal melalui pemilihan lokal,
  - Konsesi yg memiliki hak pembalakan, penambangan atau perkebunan dari pemerintah,
  - Migran dg berbagai tingkatannya {antara pionir and lanjutannya}
- Sekumpulan hak (kewenangan, penguasaan, penggunanaan) perlu dijabarkan dalam hak kolektif/komunal/ulayat dan seberapa jauh hak tersebut terbagi kepada para aktor tersebut

THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

'Hukum Adat' yg umum berlaku di Tanjabar, Jambi

- Empat karakteristik sistem penguasaan tanah:
  1. Lahan dimilliki oleh masyarakat komunal desa
  2. Terbagi atas hak kepemilikan tanah dan pohon
  3. Kepemilikan lahan memiliki nilai sakral dari kehidupan masy.
  4. Lahan tidak bisa dijual

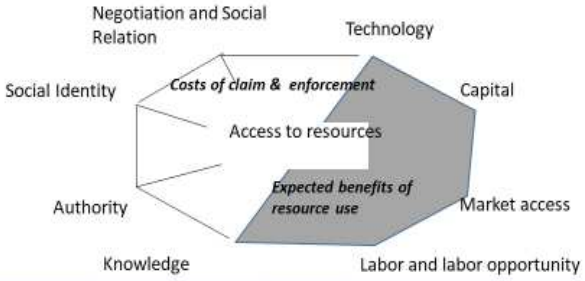
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

Migrasi dan proses perubahan sistem penguasaan tanah

Migrant group	Stakeholders involved	Customary land tenure system characteristics	Introduction of tenure arrangement	Reasons to change
		• Community ownership, through *pesirah* authority • Differentiated tree tenure rights and land ownership inform the land tenure system • Part of production and reproduction of social group • Land is inalienable (cannot be sold)		
Minangkabau (1800-1900)	*Pesirah* for forest land	'Gift' system to abandoned forest		
Banjar (1920)	*Pesirah* for forest land	'Gift' system to abandoned forest	*Parit* (the right to drain and open forest peatland)	• To gain access by open and drain forest peatland • To expand customary territories
Introduction of rubber plantation	⇨	Regulates any intensive cultivation (>3 years) as individual rights (land to the tiller)	• Privatization of land • Land sale/ market	
Bugis and Javanese (1980s)			*Mawah* (land shared tenancy)	Access to technology and capital for oil palm/coconut cultivation

Kondisi perubahan sistem penguasaan tanah

- Klaim dan perubahan penguasaan kawasan hutan dinamis dan dipengaruhi oleh ekspektasi 'benefit' dan 'cost'
- Migran membawa pengetahuan yang baru sehingga menciptakan perubahan sistem penguasaan tanah setempat
- Menciptakan identitas baru 'Melayu Jambi", terdiri dari Melayu lokal', Minangkabau, Jawa, Bugis dan Banjar, dengan norma dan aturan baru



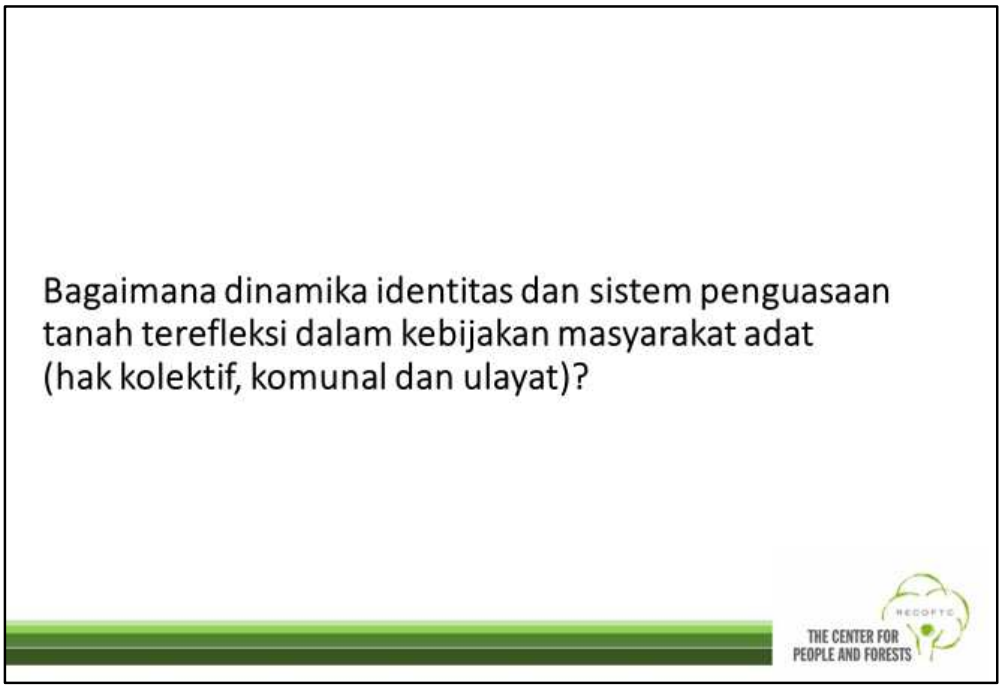
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

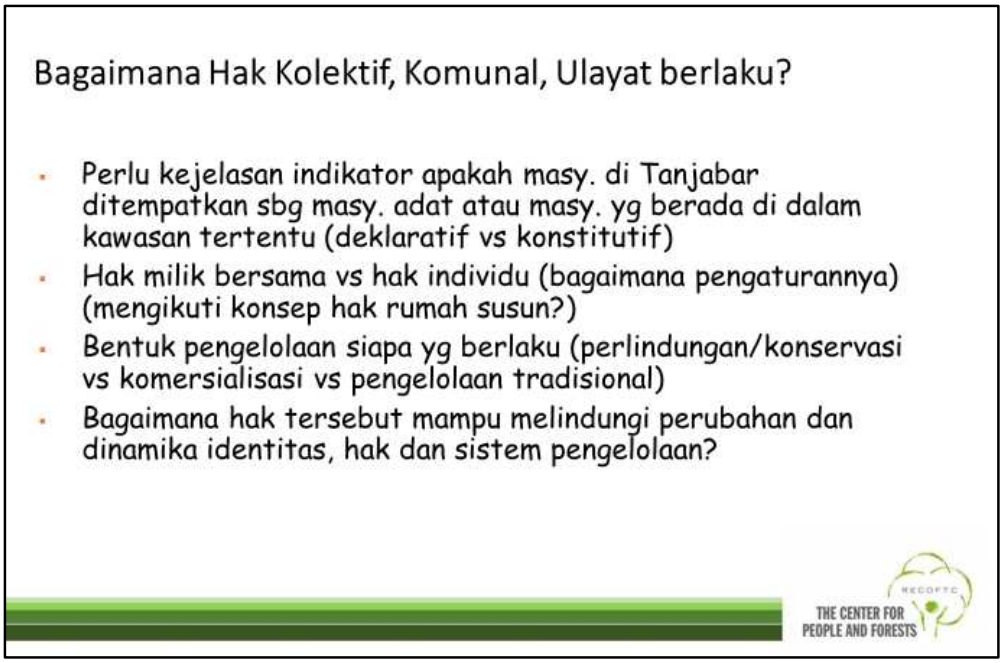
Mengubah bentang lansekap melalui pengakuan/ pemulihan hak

Bagaimana pengakuan/ pemulihan hak terhadap masyarakat mampu juga memulihkan bentang lansekap setempat.

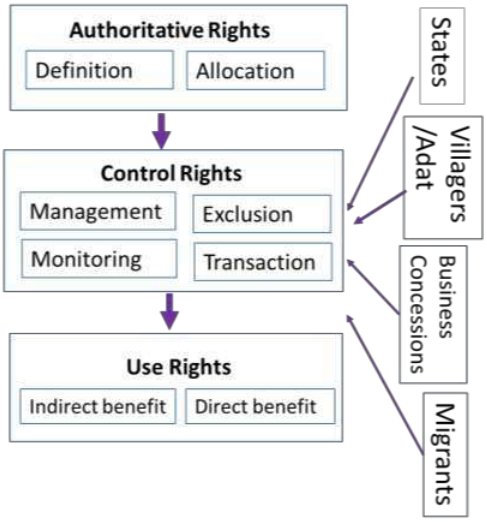
Ex: area terdegradasi menjadi sistem wanatani (agroforestri)

THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS


Bagaimana dinamika identitas dan sistem penguasaan tanah terefleksi dalam kebijakan masyarakat adat (hak kolektif, komunal dan ulayat)?
RECOFTC
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS


Bagaimana Hak Kolektif, Komunal, Ulayat berlaku?
Perlu kejelasan indikator apakah masy. di Tanjabar ditempatkan sbg masy. adat atau masy. yg berada di dalam kawasan tertentu (deklaratif vs konstitutif)
Hak milik bersama vs hak individu (bagaimana pengaturannya) (mengikuti konsep hak rumah susun?)
Bentuk pengelolaan siapa yg berlaku (perlindungan/konservasi vs komersialisasi vs pengelolaan tradisional)
Bagaimana hak tersebut mampu melindungi perubahan dan dinamika identitas, hak dan sistem pengelolaan?
RECOFTC
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

Perlukah memodifikasi hak komunal, kolektif dan ulayat bagi agenda keberlanjutan lansekap (sustainable landscape)?



- Konsep bundle of rights (sekumpulan hak-hak) dapat digunakan untuk memodifikasi hak-hak tersebut dalam kebijakan devolusi
- Perlu kejelasan para pihak apa hak yang dapat digunakan di dalam konsep hak komunal, kolektif dan ulayat

Kesimpulan dan Refleksi

- Konteks lokal seperti identitas, hak dan pengelolaan hutan dibentuk dan dipengaruhi para pihak (pemerintah, konsesi, masy. lokal dan migran)
- Masy. dan sistem penguasaan tanah adat bersifat 'cair', o/ krn itu hak komunal/kolektif/ulayat harus mampu menjawab problematik migrasi dan perubahan identitas, hak dan bentuk pengelolaan masy. Lokal
- Hak komunal/kolektif/ulayat perlu memahami sekumpulan hak-hak yang melekat bukan hanya pada masyarakat adat/lokal, namun juga para aktor yg berbeda

RECOFTC
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

RECOFTC
THE CENTER FOR PEOPLE AND FORESTS

Pusdiklat SDM Lingkungan Hidup dan Kehutanan
Jalan Ishak Djuarsa, Gunung Batu
Kotak Pos 141, Bogor 16118 Indonesia
Tel: +62 (251) 8338444

https://www.recoftc.org/indonesia

IKUTI KAMI!

RECOFTC - Indonesia

@RECOFTCIndo

#ForestsAreUs, #WeGrowTogether

TERIMA KASIH

25

.....

GAMMA GALUDRA: TRANSKRIP PRESENTASI

Kalau yang lain lebih banyak pada aspek hukum atau antropologi, saya memiliki latar belakang di kehutanan yang mungkin kurang disukai Bang Oji. Saya mengambil topik tentang adat, identitas dan hak atas *landscape*. Jadi, salah satu topik yang mungkin agak terabaikan adalah bagaimana pengelolaan hutan, dalam hal ini pengelolaan *landscape*. Kita tidak berbicara lagi dikotomi hutan. Karena jangankan masyarakat yang dinamis, batasan hutan dan non-hutan pun menjadi sumir saat ini.

Contohnya, beberapa studi yang dilakukan oleh Cifor dan ICRAF beberapa waktu lalu menunjukkan bahwa 50% hutan di Kalimantan itu ada di luar kawasan hutan. Sedangkan hanya 50% lagi lainnya yang berada di kawasan hutan. Jadi boleh dikatakan bahwa hutan itu sebenarnya banyak yang ada di kawasan adat atau di kawasan perorangan, atau kawasan hak milik. Apalagi kalau beranjak ke Jawa, maka untuk Jawa boleh dikatakan hampir 70% hutan adalah di luar kawasan perhutani. Areal Perhutani boleh dikatakan banyak yang gundul. Karena itulah bisa dikatakan banyak kegagalan-kegagalan yang dilakukan oleh kehutanan, dalam hal ini perusahan kehutanan, di dalam menjaga hutan.

Ada beberapa isu yang ingin saya angkat, yakni sistem penguasaan tanah dalam kawasan hutan dibentuk dan dipengaruhi oleh interaksi berbagai aktor dan interaksi ini dipengaruhi pula oleh perilaku aktor, aturan, dan kekuasaan. Jadi, sebenarnya sistem

penguasaan tanah ini dinamis, dan itu adalah fakta. Mengapa faktor ini dinamis karena dipengaruhi oleh perilaku aktor, aturan, dan kekuasaan.

Sistem penguasaan tanah dan klaim itu ada ekspektasi *benefit* dan *cost*. Nanti akan bisa saya jelaskan, apa yang disebut *benefit* dan *cost*. Itu ada aspek yang mengekspektasi. Dan salah satunya adalah migrasi. Migrasi memiliki peranan yang berpengaruh karena para pendatang memiliki modal, keahlian, membentuk dan mengubah norma yang berlaku. Orang berpindah-pindah akan mempengaruhi norma-norma aturan yang berlaku di wilayah tersebut. Bahkan, itu juga bisa mempengaruhi identitas masyarakat yang sebelumnya ada di situ. Masyarakat adat dan lokal, itu memiliki ekspektasi yang sama, *benefit* dan *cost* yang dapat mempengaruhi penguasaan tanah dan klaim di kawasan hutan. Jadi, mau masyarakat migran, masyarakat apa pun selalu ada ekspektasi seperti itu.

Karena aktor ini terdiri dari berbagai macam, ada pemerintah, ada masyarakat lokal atau adat, ada konsesi, ada migran. Di sini saya mencoba membuat dua jabaran masyarakat lokal dan masyarakat adat. Jadi, tidak menutup kemungkinan bahwa apa yang disebut masyarakat adat, karena ini masalah definisi, bersinggungan dengan masyarakat lokal dan begitu pula sebaliknya.

Lalu sekumpulan hak, kewenangan, batasan, dan penggunaan perlu dijabarkan dalam hak kolektif, komunal atau ulayat, dan seberapa jauh hak tersebut terbagi kepada para aktor tersebut. Itu menjadi hal yang penting kalau kita bicara tentang hak, itu apa hak komunal, apakah dipisahkan antara kewenangan, penguasaan, atau penggunaan. Nah, itu apakah diberikan juga kepada pihak-pihak para aktor tersebut tadi seperti: pemerintah dalam berbagai tingkatan, lalu masyarakat lokal, konsesi, dan migran.

Saya ingin memperlihatkan bagaimana migrasi dan proses perubahan sistem penguasaan tanah bisa terjadi. Ini studi kasus yang ada di Jambi. Kajian ini pernah saya publikasikan di tahun 2014 di jurnal, tentang bagaimana migrasi itu mempengaruhi proses perubahan sistem penguasaan tanah. Jadi, studi kasus ini di Tanjung Jabung Barat, di Jambi. Di mana norma-norma yang ada berlaku di sana itu boleh dikatakan norma-norma yang hidup di dalam kesehari-

harian. Norma itu menjadi hukum, itu menjadi "hukum informal" yang berlaku untuk menguasai tanah di kawasan itu.

Sebagai contoh, Minangkabau mempunyai sistem mendapatkan pemberian hak oleh *pesirah* istilahnya. Apakah itu hak pakai atau apapun tidak begitu jelas. Lalu ada di Banjar juga mendapatkan itu, namun mengingat ini adalah kawasan gambut, para orang Banjar ini memiliki teknologi membuat parit, sehingga akhirnya mereka mendapatkan hak untuk membuat parit. Maksudnya agar mereka dapat mengambil ikan ketika mereka membuka parit. Mereka bisa mendapatkan akses ke tanah yang ada di pinggir kiri kanan parit itu. Lalu pemerintah juga mengintroduksi tanaman karet di situ, yang mendatangkan para pendatang, seperti orang Bugis dan orang-orang Jawa. Nah, orang-orang Bugis dan Jawa ketika mereka mendapatkan pendidikan menanam karet, mereka juga mendapat pendidikan menanam sawit. Dan di situlah letak ketika mereka mencoba membuat semacam sistem bagi tanah (*mawah*) di mana masyarakat migran membuka dan membiayai tanah tersebut, misal 2 Ha, lalu setengah dari tanah yang dibuka itu, jadi yang 1 Ha itu, diberikan kepada masyarakat setempat. Namun di sisi lain, mereka juga meminta kepada para pendatang seperti orang-orang Bugis dan Jawa untuk juga menanam sawit, mengingat sawit pada masa itu adalah produk-produk yang sangat unggul di sana.

Melihat catatan seperti itu, saya membuat gambar ini [lihat hlm. 198] dengan memodifikasi kerangka dari Ribort dan Pelusso bahwa ternyata memang klaim dan *enforcement*, klaim atau penguatan atas hak itu, dipengaruhi berbagai faktor, seperti *social property relation*, teknologi, modal, *market acces*, *labour, knowledge authority*, dan *social identity*. Sehingga dalam klaim ini dinamis dan dipengaruhi oleh ekspektasi *benefit* dan *cost* yang sudah saya ceritakan di sini.

Migran seringkali membawa pengetahuan yang baru sehingga menciptakan perubahan sistem penguasaan tanah setempat. Yang paling menarik di sini adalah bagaimana terciptanya identitas baru yang disebut Melayu-Jambi yang dideklarasikan sebagai terdiri dari lokal, Minangkabau, Bugis, Jawa dan Banjar, dengan norma dan aturan baru. Ini menunjukkan, bagaimana sebenarnya masyarakat

lokal secara realitas adalah dinamis dan itu sulit sekali ketika mau diangkat dalam peraturan yang betul-betul rigid.

Lalu mengubah bentang *landscape* melalui pengakuan pemulihan hak. Ini juga menjadi catatan apakah pemulihan atau pengakuan hak terhadap masyarakat mampu memulihkan bentang *landscape* setempat. Ini menjadi catatan karena seringkali ada keraguan di antara para pendukung lingkungan hidup, terutama orang-orang di kalangan kehutanan, apakah dengan diberikannya hak milik, itu betul-betul bisa menjaga hutan yang terdegradasi atau tidak, misalnya menjadi sistem wanatani atau agroforestri. Itu menjadi pertanyaan apakah dengan pemberian hak komunal, hak kolektif, dan segala macam dengan subjek masyarakat adat, apakah dapat mengubah bentang alam yang lebih baik atau tidak.

Lalu, bagaimana dinamika identitas dan sistem penguasaan tanah terefleksi dalam kebijakan masyarakat adat, hak kolektif, komunal dan ulayat ini. Saya rasa perlu ada kejelasan indikator. Misalkan bagaimana suatu masyarakat ditempatkan sebagai masyarakat adat ataukah masyarakat yang berada di dalam kawasan tertentu. Hak milik bersama atau hak individu misalkan di dalam Peraturan Menteri No. 16 disebutkan ketentuannya mengikuti konsep hak atas rumah susun. Maaf, mungkin saya salah, tetapi saya membacanya seperti itu. Lalu bentuk perlindungan yang berlaku, itu akan selalu ada perdebatan apakah fungsi dari suatu lahan apakah itu berupa hutan lindung, hutan konservasi atau hutan produksi. Apakah elemen-elemen sistem saintifik kehutanan ini berlaku tidak ke dalam sistem-sistem tradisional di adat. Lalu bagaimana hak tersebut mampu melindungi perubahan dan dinamika identitas hak dan sistem pengelolaan.

Kalau kita melihat bagan ini [lihat hlm. 200], saya mengusulkan sebenarnya adalah perlunya memodifikasi hak komunal, kolektif dan ulayat bagi agenda keberlanjutan *landscape*. Sebagai contoh adalah soal kewenangan. Kewenangan juga perlu ada, sehingga perlu ditentukan hak kewenangan itu di mana? Hak kontrol siapa yang punya, lalu penggunaannya. Lalu dibagi kepada siapa saja: negara, masyarakat adat, atau konsesi, atau migran. Saya pikir, konsep sekumpulan hak-hak (*bundle of rights*) dapat digunakan untuk memodifikasi hak-hak tersebut dalam kebijakan ini. Dan

perlu kejelasan para pihak, apa hak yang dapat digunakan dalam konsep hak komunal, hak kolektif dan ulayat.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Saya jadi teringat usul saya kepada Pak Joyo Winoto, yakni setiap Kanwil hendaknya memiliki beberapa orang dengan level master, yang mempunyai kemampuan untuk menghadirkan metodologi ini dan mampu meneliti wilayahnya masing-masing dan memberikan nasihat kepada kepala Kantah mengenai cara mengatur-atur itu yang sesuai dengan keadaan lokalnya. Nah, ini suatu pengadaan sumberdaya manusia yang besar sekali karena jumlah provinsi, jumlah kantah yang sangat banyak itu, jika ditempatkan dua orang di tiap provinsi, maka kurang lebih butuh 60 orang. Dan saya minta pada waktu itu STPN diangkat derajatnya, naik menjadi penghasil S2. Sudah diusahakan, namun hingga saat ini tidak berhasil. Lalu yang kemudian dilakukan adalah mengirimkan SDM ke beberapa kampus untuk ambil S2. Tapi ketika itu dilakukan, mereka sulit dikonsolidasikan untuk menjadi *think tank* di tiap kantah.

Nah, problemnya kalau di dalam administrasi BPN, *think tank* yang begini ini tidak ada. Ini memperlukan *think tank* tersendiri. Jadi, bagaimana mengetahui hubungan antara pengetahuan akademik mengenai suatu wilayah tertentu dengan kebijakan dan layanan. Nah, itu dua hal yang tidak ketemu.

Di dalam Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan yang begini lebih sulit lagi. Karena kewenangannya di Kabupaten sudah diangkat ke provinsi, kemudian tidak ada lagi di tapak. Begitu akan diadakan lagi, itu jaraknya sudah jauh sekali. Jadi kebijakan menghadirkan KPH-KPH, kemudian terbentur oleh kapasitas KPH untuk mengelola kawasan itu yang rendah sekali. Banyak anak-anak SMK ditempatkan di situ, anak S1 juga ditempatkan dia hanya sanggup setengah tahun, setelah itu dia lebih baik menjadi administratur. Jadi itu problem di dalam menempatkan orang yang mengerti mengenai tenurial sistem di dalamnya. Akibatnya, yang begini ini menjadi pekerjaan akademik. Bagaimana kita meneliti dan memasuki suatu wilayah yang disebut “seni mengatur-atur” itu.

26

TANAH KOLEKTIF, TANAH KOMUNAL DAN TANAH ULAYAT: TINJAUAN PENGALAMAN DAN PENGATURAN DI ACEH

MUHAMMAD TAUFIK ABDA

1. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan pengalaman pendampingan dan kunjungan ke banyak gampong (desa) dan mukim (federasi desa) di Aceh, juga pengalaman interaksi dengan *tuha-tuha* (tetua) adat di beberapa gampong dan mukim, diketahui bahwa masyarakat setempat tidak mengenal istilah tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat. Hal ini menjadi salah satu tantangan kami dalam menulis kertas konsep ini.

Di kalangan masyarakat Aceh, dikenal beberapa istilah yang terkait tanah, yaitu: *tanoh droe* (tanah milik seseorang), *tanoh gob* (milik orang lain), *tanoh wakeuh* (tanah wakaf), *tanoh bhom* atau *tanoh jirat* (tanah untuk pemakaman), *tanoh umum* (tanah milik publik), *tanoh jeut* (tanah yang terbentuk dari endapan atau perubahan bentang alam) dan *tanoh Tuhan* atau *tanoh Potallah* (tanah milik Allah SWT; suatu ungkapan untuk tanah yang belum dimiliki oleh perorangan atau komunal).

Yang dimaksud *tanoh droe* adalah sebidang tanah yang dipunyai oleh seseorang, sementara istilah *tanoh gob* dimaknai sebidang tanah yang dimiliki orang lain. Baik *tanoh droe* maupun *tanoh gob*

kedua-duanya merupakan tanah yang sedang berada dalam kekuasaan seseorang individu berdasarkan titel-titel hak tertentu menurut hukum adat. Sedangkan *tanoh wakeuh* merupakan bidang tanah wakaf yang bersumber dari pemberian seseorang, baik dengan pemberiaan tanah secara langsung maupun pemberian dengan tidak secara langsung seperti jual-beli. *Tanoh wakeuh* ini dimanfaatkan untuk kepentingan bersama atau untuk kepentingan keagamaan.

Adapun *tanoh umum* adalah sebidang tanah yang tidak dimiliki secara individual, biasanya dikuasai secara komunal; dapat berupa hutan, kebun, sawah, tanah untuk fasilitas umum dan sosial. Sedangkan *tanoh jeut* adalah tanah yang keberadaannya terjadi dari proses endapan atau perubahan bentang alam karena bencana.

Sedangkan *tanoh Tuhan* atau *tanoh Potallah* adalah tanah itu milik-Nya Allah SWT. Konsep tanah ini merupakan pemaknaan terhadap tanah-tanah yang belum dimiliki dan dimanfaatkan sebagai hak milik individu, hak milik kolektif atau hak milik komunal. Keberadaan tanah ini, bisa jadi terletak dalam kawasan gampong ataupun dalam kawasan mukim. Tanah-tanah kategori terakhir ini, apabila ada masyarakat yang telah menggarapnya, tetapi lantas meninggalkannya begitu saja, selanjutnya menjadi hutan kembali, maka dapat disebut juga sebagai *tanoh Potallah*.

Di beberapa gampong—masyarakat di Kabupaten Bener Meriah menyebutnya kampung dengan kepala kampung disebut *Reje*—, ditemukan adanya tanah hak yang disebut *tanah dewal*, tanah yang berada di pinggiran kampung yang dikuasai dan diatur oleh kampung setempat. Sebelum berlakunya UU Nomor 5 tahun 1960 (UUPA), beberapa Mukim di Aceh masih memiliki *tanoh meusara*/*musara*, yaitu tanah yang dicadangkan untuk dimanfaatkan oleh masyarakat setempat. Ada yang menjadikannya sebagai lahan pertanian dan ada pula yang menjadikannya sebagai tempat membangun rumah hunian sementara.

Istilah tanah adat atau tanah ulayat hanya ditemukan dalam administrasi pertanahan dan berbagai peraturan perundang-undangan di Aceh. Penggunaan istilah tanah adat sering ditemukan ketika mengurus sertipikat tanah hak milik invidual dalam dokumen

sporadik sebagai bukti penguasaan fisik tanah oleh individu yang bersangkutan. Biasanya disebutkan, **"Tanah ini merupakan bekas milik adat".**

Istilah tanah adat atau tanah ulayat juga tidak disebutkan secara eksplisit dalam pengaturan Undang-Undang (UU) No. 44/1999 tentang Penyelenggaraan Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Aceh dan UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh. Secara implisit hanya disebutkan dalam Pasal 149 Ayat (1) UU 11/2006 yang menyatakan: "Pemerintah Aceh dan pemerintah kabupaten/ kota berkewajiban melakukan pengelolaan lingkungan hidup secara terpadu dengan memperhatikan tata ruang, melindungi sumber daya alam hayati, sumberdaya alam nonhayati, sumberdaya buatan, konservasi sumberdaya alam hayati dan ekosistemnya, cagar budaya, dan keanekaragaman hayati dengan **memperhatikan hak-hak masyarakat adat** dan untuk sebesar-sebesarnya bagi kesejahteraan penduduk".

Selain itu, secara implisit, juga disebutkan dalam Pasal 213 Ayat (2) UU 11/2006, yaitu "Pemerintah Aceh dan/atau pemerintah kabupaten/kota berwenang mengatur dan mengurus peruntukan, pemanfaatan dan hubungan hukum berkenaan dengan hak atas tanah dengan mengakui, menghormati, dan **melindungi hak-hak yang telah ada termasuk hak-hak adat** sesuai norma, standar, dan prosedur yang berlaku secara nasional".

Khusus untuk kosa kata tanah ulayat, setelah ditelusuri lebih lanjut, ditemukan dalam Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 5/1996 tentang Mukim sebagai Kesatuan Masyarakat Adat dalam Provinsi Daerah Istimewa Aceh pada Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf i yang menegaskan sebagai berikut: **"Tanah ulayat adalah tanah yang berada dalam wilayah Mukim yang dikuasai dan diatur oleh hukum adat"**. Tambahan lagi dalam bagian penjelasan Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 huruf i menyebutkan: **"Tanah Ulayat adalah tanah, hutan, batang air, danau, laut, dan gunung yang terdapat dalam wilayah Mukim bersangkutan".**

Berdasarkan hal tersebut di atas, istilah tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat belum sepenuhnya selaras dengan konsep dan konteks kepemilikan tanah di Aceh, baik yang berbasis

individual maupun non-individual. Momentum pelaksanaan Diskusi Ahli mengenai Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat ini semoga dapat bermanfaat bagi perumusan kembali konsep (rekonseptualisasi) tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat yang selaras dengan konteks Aceh dan juga nasional.

Kerangka pikir hal tersebut dapat digambarkan dengan ilustrasi skematis dalam bentuk bagan sebagai berikut:

Gambar 26.1. Kerangka Acuan dan Tahapan Kegiatan

1.2. Rumusan Pokok Persoalan

Seiring dengan fokus bahasan yang direncanakan dalam Diskusi Ahli mengenai Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat ini, maka pokok persoalan penting yang akan dibahas lebih lanjut, yaitu:

a. Bagaimana pengaturan skema hak yang paling tepat untuk merekognisi dan melindungi tanah ulayat?
b. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling tepat untuk merekognisi dan melindungi masyarakat non-hukum adat yang berada dalam kawasan hutan dan perkebunan?
c. Bagaimana pengaturan skema hak yang paling tepat untuk merespon aspirasi sebagian masyarakat penerima tanah objek reforma agraria (TORA) yang mengkehendaki jenis hak yang bersifat non-individual?
d. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling efektif untuk menjamin desa/kelompok masyarakat dapat melakukan pengadaan dan menguasai tanah yang diperuntukkan untuk "sumberdaya bersama" (lahan garapan bersama warga miskin, hutan lindung, dan lain-lain)?

e. Bagaimana pengaturan skema hak kolektif dan/atau komunal yang paling efektif untuk menjamin badan usaha milik desa/kelompok masyarakat dapat memiliki konsesi tanah untuk usaha ekonomi yang bersifat produktif?

1.3. Cakupan

Kertas Konsep ini secara garis besar terbagi atas dua bagian. ***Bagian pertama***, berisi pokok-pokok persoalan dan pembahasan mengenai tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat. ***Bagian kedua***, merupakan rekomendasi pengaturan, terutama terkait substansi-substasi penting yang perlu dirumuskan normanya dan perlu diadvokasi supaya diakomodasi dalam berbagai peraturan perundangan di Aceh.

1.4. Tujuan Penulisan

Tujuan Penulisan Kertas Konsep ini adalah:

a. Mengeksplorasi jenis-jenis kepemilikan tanah di Aceh,
b. Mengeksplorasi kerangka konseptual tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat,
c. Membahas pokok-pokok permasalahan mengenai tanah kolektif, tanah komunal, dan tanah ulayat,
d. Merumuskan rekomendasi pengaturan

1.5. Kegunaan Penulisan Kertas Konsep

Penulisan Kertas Konsep ini diharapkan mampu berkontribusi terhadap proses dan hasil revisi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Kepala BPN) No. 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu. Selain itu juga dapat berkontribusi pada proses dan hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan dan RUU Masyarakat Adat yang saat ini sedang berlangsung di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI); dan juga pembahasan RUU Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang saat ini

sedang dibahas di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).

2. POKOK PERSOALAN DAN PEMBAHASAN

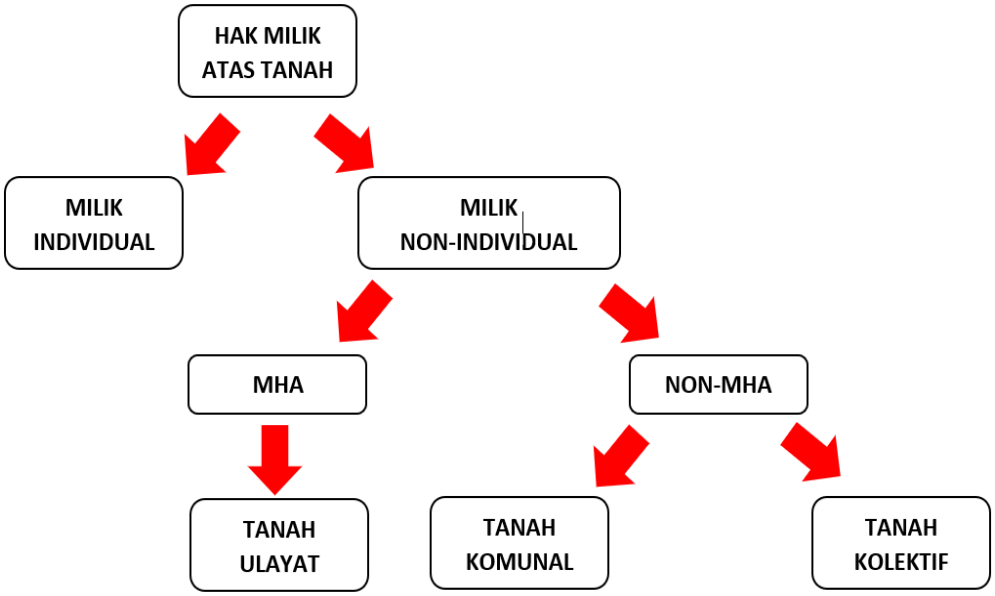
2.1. Kerangka Pikir Konseptualisasi Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat

Pertanyaan mendasar bagi kita dalam merumuskan kembali konsep (konseptualisasi) Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat adalah: "Apakah sama Tanah Kolektif dengan Tanah Komunal dan Tanah Ulayat?" Apabila tidak sama, mesti disusun definisi yang jelas kesemua jenis hak atas tanah tersebut. Hal ini supaya tidak terjadi kekeliruan dalam memaknai ketiga jenis hak atas tanah tersebut. Apalagi ada yang beranggapan, Tanah Kolektif adalah bentuk keumuman dari jenis hak atas Tanah Komunal dan Tanah Ulayat.

Dengan demikian, dapat disebutkan bahwa Tanah Komunal dan Tanah Ulayat bukan bagian dari kerincian Tanah Kolektif. Tanah Kolektif merupakan konsep tersendiri yang merepresentasikan fenomena yang berbeda dari Tanah Komunal dan Tanah Ulayat.

Hubungan konsep Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat—dalam *manthiq* (ilmu logika), dari tinjauan empat hubungan menyeluruh (*nisabul arba'ah*)—adalah hubungan keterpisahan. Bukan hubungan beririsan; bukan juga hubungan sebagian dan keseluruhan; apalagi hubungan kepersisan (identik atau sinonim).

Gambaran hubungan Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat secara skematis dapat disajikan dalam bentuk bagan sebagai berikut.



Gambar 26.2. Klasifikasi Hak Milik atas Tanah

Merujuk Sumardjono (2015), ketika berbicara tentang "hak", ada empat unsur yang harus dipenuhi, yakni subjek, objek, hubungan hukum yang mengikat pihak lain dengan kewajiban, dan perlindungan hukumnya. Unsur subjek menempati kedudukan yang terpenting. Ketidakjelasan tentang subjek akan berimbas pada ketidakjelasan tiga unsur lainnya.

Dari bagan pada Gambar 26.2 di atas dapat dijelaskan bahwa hak milik atas tanah terdiri atas dua klasifikasi: ada hak milik individual dan ada hak milik secara bersama (non-invidual). Hak milik non-individual juga dibagi dua: ada hak milik masyarakat hukum adat (MHA), ada juga yang hak milik non-MHA. Yang Non-MHA juga dibagi dua lagi: ada Tanah Komunal dan Tanah Kolektif. Khusus untuk MHA, objek hak atas tanah, hanya ada Tanah Ulayat yang berbasis hak ulayat. Jadi subjek hak atas Tanah Ulayat adalah MHA, sedangkan subjek hak atas Tanah Kolektif dan Tanah Komunal adalah non-MHA, yang dapat disebut juga kelompok masyarakat; bukan perorangan.

Masing-masing jenis objek hak tanah tersebut, memiliki definisi (ke-apa-an) dan eksistensi (ke-ada-an), termasuk kecirian dan karakter yang berbeda-beda pula. Secara rinci subjek hak atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat dapat dilihat pada Tabel 26.1 berikut ini.

Tabel 26.1. Kerangka Pikir Kajian Tanah Individual, Tanah Kolektif dan Tanah Ulayat di Aceh

SUBJEK HAK	INDIVIDUAL	NON-INDIVIDUAL		
	Perorangan	NON-MHA		MHA
		Kelompok Masyarakat	Kelompok Masyarakat	Masyarakat Hukum Adat
OBJEK HAK	Tanah Individual	Tanah Kolektif	Tanah Komunal	Tanah Ulayat
HUBUNGAN SUBJEK DAN OBJEK HAK	Dimensi Perdata	Dimensi Perdata	Dimensi Perdata	Dimensi Perdata dan Publik
DEFINISI (Ke-apa-an)	Tanah milik perorangan	?	?	Tanah yang berada dalam wilayah masyarakat hukum adat
EKSISTENSI (Ke-ada-an)				
Lokasi	Areal Penggunaan Lain (Bukan Kawasan Hutan, Bukan Kawasan Pesisir dan Laut)	Areal Penggunaan Lain (Bukan Kawasan Hutan, Bukan Kawasan Pesisir dan Laut)	Kawasan Hutan, Areal Penggunaan Lain; Juga Kawasan Pesisir dan Laut	Kawasan Hutan, Areal Penggunaan Lain; Juga Kawasan Pesisir dan Laut
Cara Perolehan	1. Membuka tanah baru/konversi hak adat 2. Pemberian (Peunulang) 3. Warisan (Pusaka) 4. Bloe-Publoe (Jual-Beli) 5. Hibah	1. Membuka tanah baru/konversi hak adat 2. Warisan (Pusaka) 3. Bloe-Publoe (Jual-Beli) 4. Hibah 5. Wakaf	1. Membuka tanah baru/konversi hak adat 2. Warisan (Pusaka) 3. Hibah 4. Wakaf	1. Turun-Temurun; 2. Kesepakatan dengan MHA Lainnya;

Tanah Kolektif, Tanah Komunal dan Tanah Ulayat di Aceh

SUBJEK HAK	INDIVIDUAL	NON-INDIVIDUAL		
	Perorangan	NON-MHA		MHA
		Kelompok Masyarakat	Kelompok Masyarakat	Masyarakat Hukum Adat
OBJEK HAK	**Tanah Individual**	**Tanah Kolektif**	**Tanah Komunal**	**Tanah Ulayat**
Cara Pengelolaan	Manajamen Perorangan dan Manajemen Bersama	Manajemen Bersama	Manajemen Bersama	Manajemen Bersama
Sistem Hukum dalam Penguasaan dan Pengelolaan Tanah	Hukum Positif dan Hukum Adat	Hukum Positif dan Hukum Adat	Hukum Positif dan Hukum Adat	Hukum Adat
Cara Perlindungan Hak	Registrasi	Registrasi	Registrasi	Registrasi
	Restitusi	Restitusi	Redistribusi	Rekognisi
			Restitusi	Restitusi
Subjek Perwalian (Representasi)	Perorangan	Perorangan Koperasi Yayasan Perkumpulan Lembaga	Pemerintah Mukim Pemerintah Gampong/Desa	Imeum Mukim dan/atau Keuchik
Konteks Aceh	*Tanoh Droe, Tanoh Gob*	*Tanoh Wakeuh, Tanoh Bhom*	*Tanoh Umum, Tanoh Meusara/Tanoh Musara, Tanoh Jeut*	*Tanoh Tuhan atau Tanoh Potallah*
Contoh Konteks Aceh	Tanah Milik Perorangan	Tanah Wakaf Tanah Pekuburan Umum	Jalan Desa, Pematang Sawah	Hutan Ulayat, Batang Air Ulayat, Laut Ulayat

Catatan : Dikembangkan dengan modifikasi dari Sufi et al (1987), Sumardjono (2015) dan Shohibuddin (2018)

2.2. Bagaimana Pengaturan Skema Hak yang Paling Tepat untuk Merekognisi dan Melindungi Tanah Ulayat?

Berdasarkan pertanyaan ini dan Tabel 26.1 di atas, skema hak yang paling tepat adalah skema hak ulayat (berdasarkan hak asal-usul) dengan subjek haknya adalah masyarakat hukum adat. Dalam konteks Aceh, Mukim adalah sebagai subjek hak wilayah dan tanah ulayat.

2.3. Bagaimana Pengaturan Skema Hak Kolektif dan/atau Hak Komunal yang Paling Tepat untuk Merekognisi dan Melindungi Masyarakat Non-Hukum Adat yang Berada dalam Kawasan Hutan dan Perkebunan?

Berdasarkan pertanyaan ini dan Tabel 26.1 di atas, untuk kawasan hutan cuma hak komunal saja yang dapat diakui dan dikukuhkan. Sedangkan untuk kawasan perkebunan, kedua hak tersebut—yakni hak komunal dan kolektif—dapat diakui dan dikukuhkan.

2.4. Bagaimana Pengaturan Skema Hak yang Paling Tepat untuk Merespon Aspirasi Sebagian Masyarakat Penerima Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) yang Menghendaki Jenis Hak yang Bersifat Non-individual?

Berdasarkan pertanyaan ini dan Tabel 26.1 di atas, jenis objek hak atas tanah berikut, yakni hak kolektif, hak komunal, dan hak ulayat, merupakan skema hak yang paling tepat untuk merespon TORA. Namun, sebaiknya diprioritaskan kepada hak ulayat saja yang utama sebagai wujud restitusi dalam rangka perlindungan hak ulayat.

2.5. Bagaimana Pengaturan Skema Hak Kolektif dan/atau Komunal yang Paling Efektif untuk Menjamin Desa/ Kelompok Masyarakat dapat Melakukan Pengadaan dan Penguasaan Tanah yang Diperuntukkan untuk "Sumberdaya Bersama" (Lahan Garapan Bersama untuk Warga Miskin, Hutan Lindung, dan lain-lain)?

Berdasarkan pertanyaan ini dan Tabel 26.1 di atas, skema hak komunal sebaiknya lebih diutamakan dalam menjamin desa/ kelompok masyarakat dapat melakukan pengadaan dan menguasai

tanah yang diperuntukkan untuk "sumberdaya bersama" (lahan garapan bersama warga miskin, hutan lindung, dan lain-lain).

2.6. Bagaimana Pengaturan Skema Hak Kolektif dan/atau Komunal yang Paling Efektif untuk Menjamin Badan Usaha Milik Desa/Kelompok Masyarakat dapat Memiliki Konsesi Tanah untuk Usaha Ekonomi yang Bersifat Produktif?

Berdasarkan pertanyaan ini dan Tabel 26.1. di atas, tanah-tanah yang diperoleh melalui mekanisme jual-beli sebaiknya dikelola dengan skema hak kolektif, sedangkang tanah-tanah yang diperoleh dari mekanisme konversi hak adat, hibah dan wakaf, sebaiknya dikelola dengan skema hak komunal.

3. REKOMENDASI PENGATURAN

Berikut di bawah ini disampaikan beberapa usulan rekomendasi pengaturan dalam rangka berkontribusi terhadap proses dan hasil revisi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/Kepala BPN) No. 10/2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu; juga pada proses dan hasil pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Pertanahan dan RUU Masyarakat Adat yang sedang berlangsung di Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan RUU Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang sedang berlangsung di Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI).

1. Dalam pengaturan mengenai objek hak Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat semestinya dirumuskan dengan definisi secara terpisah dan jelas serta konsisten dalam berbagai ketentuan rancangan peraturan perundang-undangan hingga ditetapkan dan disahkan sebagai peraturan perundang-undangan.
2. Dalam pengaturan mengenai subjek hak atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat dirumuskan dengan definisi yang jelas dan konsisten dalam berbagai ketentuan rancangan peraturan perundang-undangan hingga ditetapkan dan disahkan sebagai peraturan perundang-undangan.

3. Dalam pengaturan mengenai objek hak dan subjek hak atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat dalam berbagai rancangan peraturan perundangan-undangan, mesti mempertimbangkan keragaman adat dan masyarakat adatnya. Bisa jadi juga, konseptual mengenai objek hak dan subjek hak atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat berbeda antar satu masyarakat dengan masyarakat lainnya dikarenakan perbedaan kontekstualnya.

4. PENUTUP

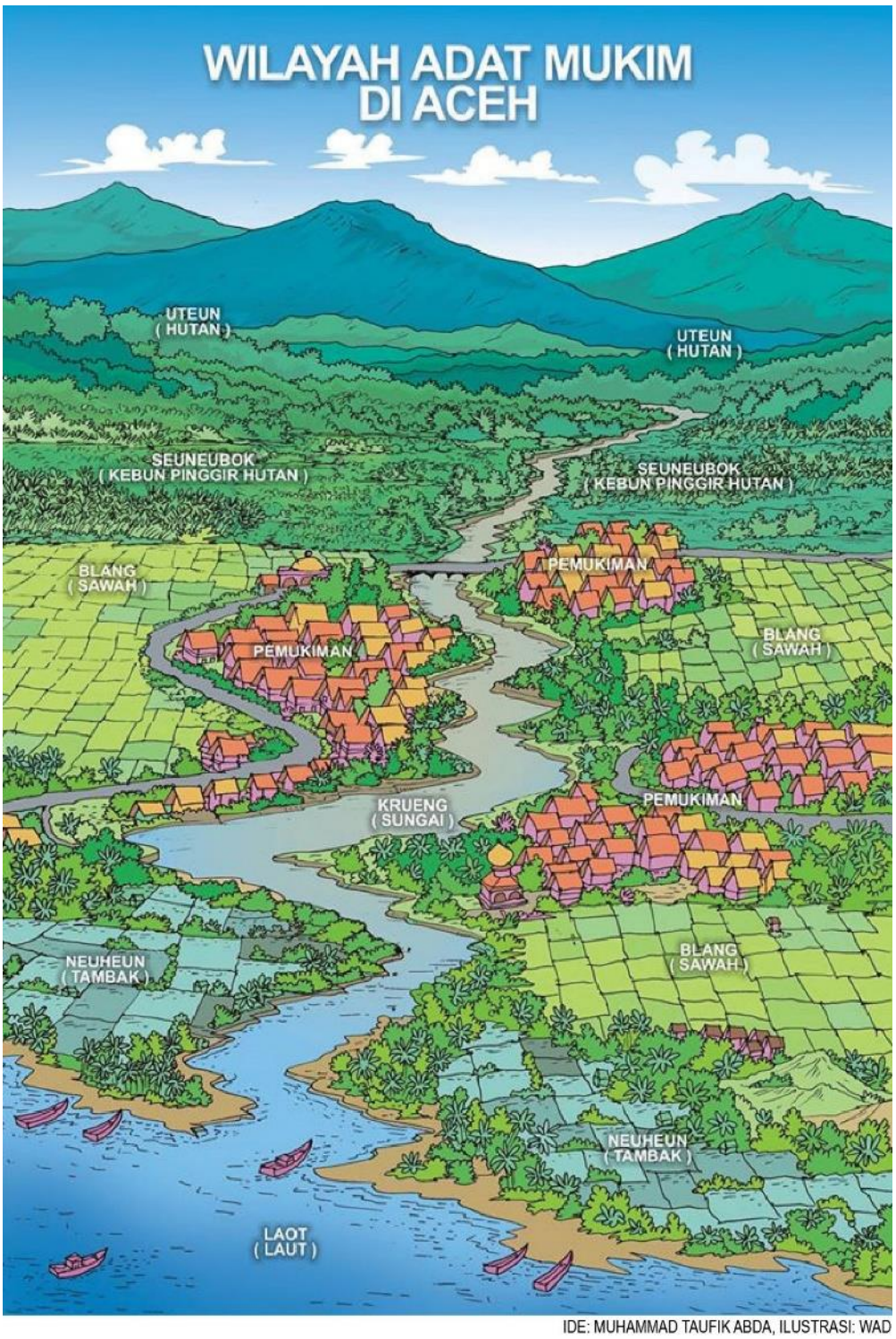
Demikianlah Kertas Konsep mengenai Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat kami sampaikan. Semoga bermanfaat dan berkontribusi dalam perbaikan berbagai peraturan perundang-undangan terkait substansi hak kolektif, hak komunal, dan hak ulayat.

Terkait hak ulayat secara khusus, semestinya Pemerintah lebih mengedepankan aspek pengakuan (rekognisi), penghormatan (respek) dan perlindungan (proteksi) serta pemulihan hak (restitusi), dibandingkan aspek pengaturan (regulasi). Semoga!

Bil lahit taufiq wal hidayah.

Banda Aceh, 23 Oktober 2018

Lampiran 1. Wilayah Adat Mukim di Aceh



IDE: MUHAMMAD TAUFIK ABDA, ILUSTRASI: WAD

Daftar Pustaka

Abda, M.T. (2015a) *Kertas Kebijakan; "Pembangunan Berbasis Adat di Aceh (Berdasarkan Sistem Penguasaan dan Pengelolaan Sumber Daya Alam Wilayah Adat Mukim)*. Banda Aceh: Prodeelat.

_____ (2015b) Kertas Konsep *"Menuju Penguasaan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam berbasis Mukim"*. Banda Aceh: Prodeelat.

_____ (2018) "*Menuju Percepatan Hutan Adat Mukim di Kabupaten Pidie"*. Bahan presentasi disampaikan dalam Pertemuan Multipihak bersama KLHK dan DLHK. Banda Aceh: 18 Oktober.

Sufi, R. et. al. (1987) *Pola Penguasaan, Pemilikan, dan Penggunaan Tanah secara Tradisional Propinsi Daerah Istimewa Aceh*. Banda Aceh: Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Sumardjono, M. (2015) '*Ihwal Hak Komunal atas Tanah'*. Harian Kompas 6 Juli.

Shohibuddin, M. (2018) *Perspektif Agraria Kritis; Teori, Kebijakan, dan Kajian Empiris*. Yogyakarta: STPN Pers.

27

.....

MUHAMMAD TAUFIK ABDA: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya perkenalkan diri dulu. Saya merupakan pengkhidmat adat, gampong, dan mukim di Aceh; juga peneliti di Pusat Penelitian Ilmu Sosial dan Budaya (PPISB) Universitas Syiah Kuala, Banda Aceh dan Dewan Pakar dari Jaringan Komunitas Masyarakat Adat (JKMA) Aceh. Awal mula keterlibatan saya dalam isu agraria adalah pasca Orde Baru jatuh pada 21 Mei 1998 dengan mundurnya Presiden Soeharto dari jabatannya. Pada akhir Agustus 1998, saya pergi ke Laweung, Kecamatan Muara Tiga, di Kabupaten Pidie. Tujuannya adalah membicarakan bersama masyarakat masa depan tanah mereka yang dirampas perusahaan pemilik konsesi Hutan Tanaman Industri (HTI) sejak tahun 1993. Masyarakat di sana menyampaikan kesaksian bahwa tanah yang dirampas itu dulunya adalah lahan untuk berkebun dan beternak.

Selain pengalaman advokasi kasus tanah itu, bencana gempa dan tsunami di Aceh pada 26 Desember 2004 menjadi momentum bagi saya memasuki babak baru dalam perjuangan isu-isu agraria. Dengan keterlibatan saya sebagai kordinator wilayah beberapa kabupaten/ kota dalam JKMA Aceh periode tahun 2005-2007, maka saya semakin fokus ke pendampingan gampong dan mukim. Isu-isu agraria, mau tidak mau, juga menjadi bagian permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat penyintas di gampong dan mukim yang kami dampingi; mulai dari tata batas gampong dan mukim, kepemilikan tanah, eksploitasi sumber daya alam hingga pengaturan kawasan-kawasan yang dilindungi.

Dalam kesempatan ini, saya akan coba menggambarkan tentang potret terkait isu tenurial di Aceh, baik terkait isu tanah ulayat atau tanah komunal dan kolektif. Nah, dalam perspektif saya yang kemudian saya tumpahkan ke dokumen yang ada, saya bersepakat untuk membagi soal kategorisasi tanah hak milik itu menjadi individu, kemudian ada yang non-individu. Kemudian yang non-individu ini dibagi ada Masyarakat Hukum Adat (MHA), ada yang non-MHA. Kemudian yang MHA pasti itu tanah ulayat, kalau yang non-MHA ada yang kolektif sama yang komunal.

Kenapa saya bersepakat dengan yang ini? Karena dalam konteks Aceh ada hal-hal yang memang tidak ditampung dalam individu dan masyarakat hukum adat atau masyarakat adat terkait tanah ulayat. Karena ada hak-hak yang dikelola bersama di sebuah gampong (sebutan desa di Aceh-pen) atau sebuah mukim. Seperti misalnya dalam kasus pematang sawah. Sawahnya itu milik individu, tetapi pematang milik komunal. Jadi ketika proses ganti rugi pembelian oleh pengembang properti atau untuk sarana-prasarana jalan misalnya, ganti rugi tersebut dibayar ke desa. Kemudian ada lagi seperti jalan-jalan desa, kalau ada perusahaan ingin menggunakan secara permanen, maka perusahaan harus membayar ganti ruginya ke desa. Jadi, ada ketentuan yang sepertinya masuk ke hak komunal.

Kalau untuk hak ulayat ini memang dalam temuan kita memang agak rumit. Di Aceh tidak dikenal adanya narasi tanah komunal, tanah kolektif, atau tanah ulayat. Yang ada, sebutannya kalau untuk yang hak individu itu *tanoh dro*, tanah kita sendiri, dan *tanoh gob*, tanah milik orang lain. Kemudian yang non-individu itu ada tanah wakaf dan kemudian ada *tanoh musara* yakni tanah cadangan yang dikelola oleh sebuah unit, namanya mukim (dulu). Tetapi, setelah penerapan UU No. 5/1979, *tanoh musara* itu kebanyakan menjadi aset desa karena mukim sebagai struktur di atas desa tidak diakui lagi. Baru setelah berlaku undang-undang otonomi khusus untuk Aceh, mukim diakui kembali sebagai struktur pemerintahan. Kemudian ada lagi yang namanya *tanoh umum*, yaitu sebenarnya tanah yang dimanfaatkan oleh masyarakat umum, misalnya tanah kuburan umum, lapangan bola, embung, padang pengembalaan. Itu bisa dikatagorikan dalam hak komunal. Tetapi, dia bukan masuk hak ulayat.

Hak ulayat itu satu-satunya hanya disebut kalau dalam bahasa Aceh sebagai *tanoh Tuhan* atau *tanoh Potallah*. Terhadap tanah itu, maka orang hanya dapat mengakses dan memanfaatkannya secara terbatas saja, namun tidak dapat memilikinya. Tetapi kalau yang sifatnya tanah komunal, itu dapat dimanfaatkan untuk apapun dan telah menjadi hak milik gampong atau mukim.

Selanjutnya terkait tanah kolektif, saya sebenarnya agak bingung. Untuk kasus semacam ini ada inisiatif dari teman-teman "hutan wakaf" di Aceh Besar, dari tahun 2013. Itu mekanismenya dari pembelian. Tetapi sumber dananya, orang-orangnya, bukan hanya dari Aceh, akan tetapi dari seluruh provinsi yang ada di Indonesia. Artinya, untuk dikategorikan ke hak komunal tidak representatif. Kenapa? Karena kalau bicara komunal itu kan bicara komunitas. Jadi, kalau di dalam Permen ATR bisa dikategorikan masyarakat dalam kawasan tertentu. Ini dalam sebuah komunitas, hak komunal itu melekat di situ. Tetapi ini ada hak-hak seperti tanah kuburan keluarga misalnya, atau seperti tanah yang dikelola perserikatan Muhammadiyah. Tanah-tanah ini masuk ke mana, apakah hak individu atau hak kolektif. Karena walaupun dianggap dari bagian hak individu, tetapi sebenarnya, mekanismenya melekat adalah hak bersama. Itu yang saya lihat.

Nah, dalam konteks ini, kemudian dari segi definisi hak komunal, hak kolektif, memang ini hak milik bersama, akan tetap subjeknya adalah kelompok masyarakat. Tetapi bedanya, kalau komunal ini adalah masyarakat dalam sebuah komunitas, kalau kolektif bisa di luar komunitas. Nah, cara mendapatkannya kalau hak kolektif itu, dari pengalaman yang kita lihat, memang bisa dengan model bukaan tanah baru atau dari konversi tanah ulayat, kemudian bisa dengan *penulang*. Kalau istilah dalam bahasa Aceh, *penulang* itu artinya pemberian dari keluarga setelah dia menikah, tetapi bukan warisan, bukan hibah. Kemudian ada yang bersumber dari warisan karena tidak atau belum dibagi menjadi milik individu, ada mekanisme hibah, ada mekanisme jual beli. Sedangkan kalau komunal, biasanya itu tidak ada mekanisme jual beli. Cara perolehan haknya, biasanya dia dengan mekanisme hibah karena misalnya mau dibangun jalan di sebuah gampong, tidak ada dana untuk pembebasan lahannya, kemudian lahan itu diwakafkan atau dihibahkan oleh masyarakat pemiliknya untuk pembangunan jalan-jalan atau fasilitas umum.

Untuk yang hak ulayat, memang saya agak berbeda sedikit, dalam kondisi sekarang itu tidak ada terdaftar di desa atau di mukim. Saya menawarkan memang ada semacam registrasi, tetapi bukan registrasi yang dimaknakan dalam bentuk sertipikasi. Tetapi, memang harus dicatat dalam buku daftar tanah di desa karena selama ini banyak tanah-tanah yang kita anggap itu hak ulayat, tetapi kemudian diokupasi dan dijualbelikan. Dan di Aceh semakin banyak sekarang.

Dalam konteks ini saya ingin menambahkan bahwa saya bersepakat terkait kategorisasi tanah kolektif, komunal dan ulayat. Walaupun secara narasi di tingkat lokal memang tanah ulayat itu di Aceh tidak ditemukan, tetapi hanya ada di Perda Provinsi Daerah Istimewa Aceh No. 5/1996 tentang mukim sebagai satu kesatuan masyarakat adat. Kalau yang terkait dengan tanah adat dan tanah ulayat, baik di dalam UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh maupun UU Keistimewaan Aceh No. 44/1999 juga tidak ditemukan. Yang ada hanya di isu tentang tata ruang di UU No. 11/2006, bahwa dalam setiap pembangunan itu mesti memperhatikan hak-hak masyarakat hukum adat.

Itu saja yang bisa saya sampaikan. Terima kasih.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Kajian dan paparan seperti ini penting sekali. Kita sering kehilangan satu kemampuan kolektif dan akademik untuk mengumpulkan uraian-uraian begini. Kalau kita mau mencari di mana tempatnya yang terkumpul semua karya studi semacam ini. Kita tidak punya itu, yakni tempat atau jaringan pengetahuan yang mengumpulkan kajian-kajian ini.

Saya rasa ini satu momentum yang baik kalau kita mau memikirkan dan membuat pengerahan tenaga supaya terbentuk jaringan pengetahuan yang berkenaan dengan situasi tenurial dari wilayah-wilayah adat dengan kondisi yang berbeda-beda.

Bagian V

PENGATURAN
TANAH ADAT KE DEPAN

28

.....

MYRNA SAVITRI: TRANSKRIP PRESENTASI

Senang sekali saya bisa mengikuti diskusi ini, dan saya berterima kasih kepada kawan-kawan PSA. Karena dengan diskusi ini cukup menggelitik saya untuk menyadari bahwa saya juga berubah di dalam beberapa pemikiran terkait isu ini.

Dari tadi, kalau kita bahas pada beberapa hal kita semua sama, baik konsep atau segala macam. Tetapi, saya melihat ada pertanyaan-pertanyaan penting yang belum kita diskusikan. Bahasanya teman-teman di ToR itu kan bagaimana pengaturan dan bagaimana skema yang tepat untuk mengatur. Kuncinya kan *pengaturan-pengaturan*. Artinya, mau tidak mau, suka tidak suka, kita akan bicara tentang bagaimana hukum negara bisa digunakan atau, sebaliknya, tidak mungkin digunakan untuk kita berbicara tentang isu-isu yang tadi.

Nah, untuk masuk kepada hal tersebut, saya melihat pertama-tama, penting bagi kita menyadari bahwa ada gap antara sifat dari hukum negara dengan berbagai macam realitas yang tadi sudah disampaikan oleh Pak Ngurah, Pak Rato, Pak Sembiring dan lain-lain. Jadi memahami itu yang menurut saya penting.

Satu, yang menjadi sifat hukum negara itu kan sifatnya general, spekulatif; norma dan definisinya juga harus rigid karena dia harus mengabdi kepada kepastian hukum, dan ia stabil. Itu disebut hukum negara yang baik seperti itu. Dan kita, lembaga negara dan pemerintah selalu akan merujuk ke situ. *Impossible* kalau mereka tidak akan bergerak ke sana.

Tetapi, di sisi yang lain, kita bicara realitas tadi, itu kan sifatnya, pertama, sangat beragam, terus sifatnya juga sangat konkrit, lalu juga norma dan definisinya tidak serigid apa yang ada di dalam hukum negara, dan sifatnya sangat dinamis. Ini, dua hal yang amat kontras.

Kita harus sadar kepada dua kontras itu. Kenapa? Karena ini ada implikasinya kepada bagaimana bentuk pengakuan hukum yang akan diberikan ketika akan menggunakan hukum negara. Ketika kita akan menggunakan hukum negara, maka realitas yang tadi, yang sangat luas, lebar itu dipaksa masuk ke dalam kotak ini, maka konsekuensi paling jelasnya adalah adanya eksklusi pada berbagai kategori dan realitas. Itu tidak bisa terhindarkan. Bukan salah hukum negaranya. Memang sifatnya sudah seperti itu. Bukan salah realitasnya juga. Tapi yang salah adalah kita yang mau memaksakan realitas yang kompleks untuk masuk ke dalam sebuah kotak yang kapasitasnya segitu. Itu satu.

Terus yang kedua, konsekuensi lain adalah dengan sifat hukum negara yang seperti itu, maka yang disebut dengan MHA, hak tanah yang sangat dinamis itu suatu ketika dia akan dianggap hilang karena kecenderungan hukumnya akan stabil. Hukum negara itu sangat takut dengan kedinamisan. Nah, ini yang harus kita fahami bersama. Artinya adalah kita akan bergerak di mana. Karena menurut saya, kedua ini gapnya sangat besar. Dan seringkali kita melihat di dalam wacana-wacana diskusi, kita tidak mencoba memahami situasi seperti ini.

Oke, kemudian yang lain, karena tadi saya bicara gap maka gap itu juga muncul ketika kita berbicara realitas yang beragam, dinamis ini, kemudian kita paksa untuk digenerikkan ke dalam satu konsep *scientific:* yang disebut masyarakat hukum adat, masyarakat adat, versi AMAN, versi kita, versi segala macam. Itu kan konsep, konsep kita. Selanjutnya kita mencoba, bahasa saya mensatu-abstraksikan realitas yang banyak, yang kongkrit itu, ke dalam satu terminologi. Entah itu hak ulayat, *beschiking recht*, dan sebagainya. Bahkan tadi saya tertarik dengan yang disampaikan oleh Pak Ngurah, *even* kita bicara batas, itu kan sebenarnya adalah upaya memaksa hal yang sangat luas ini masuk ke dalam konsep tentang batas, dan itu kita lakukan tanpa kita sadari.

Dan saya juga mau bicara di sini tentang pengakuan dosa, ketika kita berbicara tentang masyarakat adat ya Bang Yando, gerakan kita ini, kan membuat definisi. Definisi AMAN segala macam. Salah satunya adalah wilayah, dan itu kita kemudian terjemahkan ke dalam pemetaan partisipatif yang berjuta-juta hektar. Akan tetapi sesungguhnya, kalau kita bercermin dari apa yang disampaikan oleh Pak Ngurah, itu kan sebuah pedang bermata dua. Di satu sisi penting bagi gerakan untuk berbicara soal pengakuan hak, soal perlindungan. Tetapi, di sisi lain, sebenarnya pada realitas tertentu ini sebenarnya membatasi. Pada masyarakat-masyarakat yang *hunter-gather*, yang konsep wilayahnya itu tidak hektar, akan tetapi km^2, ini tidak mungkin. Jadi, ada proses teritorialisasi yang kita lakukan sebagai gerakan masyarakat sipil, terhadap realitas ini.

Nah, apa implikasinya? Kita belum pernah studi tentang itu. Karena itu kasus yang disampaikan Pak Ngurah di Papua, dan saya kira juga sebagian Kalimantan yang saya tahu itu, juga sangat menarik untuk diperhatikan.

Nah, dalam kaitan itu, ketika di dalam ToR ditanyakan bagaimana mengatur itu, maka menurut saya penting bagi kita ketika ingin mengatur untuk terlebih dulu memperhatikan: pilihlah mana yang mungkin diatur oleh hukum negara dan mana yang tidak mungkin diatur. Itu harus *clear* bagi kita sejak awal. Jangan kita paksakan seluruh realitas ini kemudian diatur oleh negara. Nah, karena itu saya bayangkan dalam diskusi ini kita bisa sampai ke situ. Kita bisa identifikasi ini yang mungkin diatur, ini tidak mungkin diatur, biarkan dia berjalan dengan kebijakan politik yang ada. Sehingga, tidak semua materi peraturan, mau di undang-undang masyarakat adat, pertanahan, *whatever*, itu akan mengatur seluruh aspek ini. Karena itu tadi, sifat dari hukum negara memang seperti itu. Jadi, jangan paksakan sesuatu melampaui dari sifat dasarnya.

Nah, yang lain, ketika kita sudah menemukan, oke ini mungkin diatur. Maka pertanyaan berikutnya adalah apakah pengaturan itu harus tunggal? Kita berdebat panjang. Undang-undang masyarakat adat kita berdebat panjang. Ada yang berpandangan, semuanya harus satu undang-undang tentang masyarakat adat. Tetapi yang lain berpendapat: tidak kok, masih bisa ke undang-undang lain. Itu semuanya ada konsekuensi dan beberapa pilihannya. Ketika dia

dipaksakan tunggal, maka tentu saja kita akan lebih banyak bisa mengatur, tetapi risiko benturannya dengan undang-undang yang lain juga tinggi. Ketika risiko benturan itu tinggi, seberapa jauh sebenarnya kita bisa memastikan bahwa undang-undang ini akan bertahan ketika mungkin suatu ketika dia akan dibawa ke MK untuk diujikan. Bisa jadi, dia hancur semuanya.

Yang kedua, ketika kita mengambil strategi tidak dalam satu pengaturan yang tunggal tetapi lebih tersebar. Aspek positifnya mungkin kita akan lebih bisa mengkaitkannya dengan pengaturan-pengaturan yang lain. Kita bicara tentang administrasi kependudukan bisa, kita bicara dengan tanah bisa, dengan hutan bisa. Tapi, implikasinya adalah kemudian bahasa kita menjadi amat sektoral, itu tidak bisa terhindarkan. Pengaturan yang sangat sektoral ini bisa menjadi sangat berbenturan dengan pengaturan pada regulasi yang lain.

Nah, teman-teman semua, ini adalah realitas yang kita hadapi dan kita perlu keberanian untuk memilih pada mana kita akan bekerja. Karena itu, menurut saya, diskusi apapun kalau kita tidak dilandasi dengan keberanian untuk memilih dengan segala analisis dan risikonya, maka kita tidak akan pernah maju. Diskusi seperti ini, kan, puluhan tahun sudah kita lakukan. Zaman kita masih muda-muda kan kita sudah diskusi begini. Saat sekarang pun kita masih diskusi seperti ini.

Jadi saya sangat senang dan berharap pertanyaan menggelitik dari kawan-kawan PSA ini bisa kita terjemahkan lebih detail lagi. Kita, sudahlah tentang konsep ulayat itu, tanah komunal, kolektif itu, kalau kita dengarkan semua paparan kan sudah sama semua. Tinggal bagaimana merumuskannya. Tetapi, turunan dari itu, bagaimana pilihan strategi-strateginya, itu yang saya kira penting untuk kita perhatikan. Terima kasih.

Noer Fauzi Rachman (Fasilitator)

Saya gembira sekali, walaupun Myrna mengatakan tidak bisa ikut sampai selesai. Akan tetapi, poin yang disampaikan di waktu yang sibuk ini, sesuatu yang saya kasih istilah “seni mengatur-ngatur”. *The art of governing*. Seni mengatur ini sesuatu yang diabaikan di

dalam diskusi mengenai ini. Tetapi, orang seperti Myrna, atau saya dulu, itu punya kesulitan yang luar biasa berhubungan dengan perdebatan akademik dan perumusannya kembali.

Jadi, saya bilang, urusan kayak begini, taksonomi itu dari awal itu urusan *bebenah* sebenarnya. Jadi, di FGD ini kalau dikasih nama lain adalah membenahi pikiran kita sendiri secara bersama-sama. Nah, pembenahan ini, kalau *bebenah* kan berarti kita sudah *ngerusakin* kamar kita sendiri, pekerjaan kita, ya harus *bebenah*. Nah, kita *bebenahnya* ini lama sekali. Karena apa? Karena tadi saya katakan ketika pembukaan itu, kita tidak meneruskan satu tradisi di dalam ilmu studi agraria, dengan hukum, dengan antropologi. Itu taksonominya tidak kita selesaikan.

Nah, ini PR-nya menjadi banyak sekali, kita bekerja untuk ngatur-ngatur ini. Sehingga orang yang datang baru, yang sudah punya reputasi sendiri-sendiri, dia seperti mengembangkan diskusi yang lama, menemukan kembali gitu. Padahal, sebenarnya itu sudah ada taksonomi sebelumnya. Nah, karena proses sosialisasi taksonominya itu ngak dapet, maka dia harus studi lagi seperti Bang Ngurah ini, studi lagi dan kemudian dia merasa menemukan problem itu. Dan kemudian itu diangkat menjadi problem perundang-undangan yang tidak sesuai dengan kenyataan-kenyataan.

Nah, menurut saya, problem *bebenah* ini memang harus ada segera untuk menyelesaikan permasalahan itu. Saya pernah mengedarkan satu dokumen pada orang terbatas: kita selesaikanlah taksonomi ini, bikin ensiklopedianya kalau perlu, sampai di tingkat setinggi itu. Yang lebih rendah adalah setiap studi itu, didokumentasi oleh kodifikasi. Kita ngak punya bibliografi tentang studi-studi terbaru mengenai wilayah-wilayah ini. Siapakah yang mengurus itu? Yang ngumpulin siapa? Kemudian yang kodifikasi siapa? Yang kemudian menyumbangkan tulisan pada taksonomi itu siapa? Itu sebenarnya pekerjaanya Pak Rikardo dengan Pusat Studi. Pekerjaannya PSA lagi dengan pusat studi. Jadi, pusat studi ini memang perlu bersatu di dalam urusan *bebenah* ini. Itu satu.

Kedua, ini ada suatu wilayah kerja yang tadi disampaikan Myrna, perlu sekali kita bicarakan di sesi berikutnya, soal seni mengatur-atur ini. Karena itu, prinsipnya. Saya berhubungan dengan Dirjen

yang pada waktu dulu itu dia mengaturnya berbeda dengan Dirjen yang lain. Nah, proses mengatur itulah yang sebenarnya ada dalam, kalau Myrna membuat kerangkanya, ketegangan antara kenyataan hukum dan normatif yang maunya statis, stabil dan atribut-atribut lain dengan kenyataan masyarakat yang begitu dinamis.

Nah, ini sudah ada studinya tentang *simplifikasi* dari proses-proses itu dan akibat-akibatnya secara teori. Tetapi kita memerlukan itu. Pada kenyataanya kita sekarang berhadapan dengan orang-orang si pengaturnya itu. Nah, kita pingin membicarakan seperti itu, terutama kaitannya dengan tadi, bahwa sekarang ada keinginan mengatur-ngatur, *the will to govern*, melalui perundang-undangan. Undang-undangnya pakai DIM, itu kan administrasi di dalam proses pembuatan atau perubahan perundang-undangan.

Nah, terima kasih untuk Myrna yang telah menyampaikan itu.

29

.....

PENGATURAN PENGAKUAN TANAH MASYARAKAT ADAT: MELURUSKAN LOGIKA HUKUM YANG KELIRU[1]

R. YANDO ZAKARIA

Pendahuluan

Sebagaimana telah disinggung Zakaria (2015 dan 2016), situasi politik pengakuan hak-hak masyarakat adat menjadi lebih pasti dengan munculnya Putusan Mahkamah Konstitusi No. 35 Tahun 2012 tentang Kehutanan cq. Pasal 1 Angka 3, dst. Keistimewaan Putusan terakhir ini, jika dapat dikatakan begitu, adalah bahwa Mahkamah Konstitusi tidak sekedar merumuskan kriteria dan kondisionalitas yang diperlukan, melainkan sekaligus juga menggunakannya dalam menilai *legal standing* dua komunitas masyarakat adat yang bersama AMAN mengajukan *judicial review*.[2]

Pada intinya, Putusan (-putusan) Mahkamah Konstitusi itu mengatur tentang tiga kriteria pengakuan hak-hak masyarakat (hukum) adat itu, lengkap dengan penjelasan tentang kondisionalitas yang perlu dipenuhi untuk setiap kriteria itu.

---

[1] Pada awalnya tulisan ini adalah bahan yang dipersiapkan untuk proses perumusan Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Februari 2018.

[2] Setidaknya Zakaria mencatat ada 5 (lima) nilai positif yang dibawa oleh Putusan MK 3 Tahun 2012. Lebih lanjut lihat Zakaria (2014).

Tabel 29.1. Kriteria Masyarakat Hukum Adat dan Kondisionalitas Pengakuan Keberadaannya

Tiga kriteria MHA	Penjelasan tentang kondisionalitasnya (indikator penjelas)
(1) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun yang bersifat fungsional	(MHA Teritorial atau gabungan) = Memliiki wilayah yang diakui sebagai wilayah adat atau ulayat
	masyarakat yang warganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok
	pranata pemerintahan adat
	harta kekayaan dan/atau benda adat
	perangkat norma hukum adat
(2) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat	keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku
	substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia
(3) Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia	tidak mengancam kedaulatan dan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia
	substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

Maka, alih-alih masih mendebatkan kriteria dan kondisionalitasnya itu, berbagai komunitas adat yang hendak diakui haknya dapat saja mengikuti langkah-langkah yang telah dilakukan kedua komunitas adat yang mengajukan *judicial review* itu. Dengan mengumpulkan data-data yang "serupa tapi tak sama", agar keberadaan komunitas adat dimaksud terverifikasi adanya.

Terkait pada hak masyarakat adat, merujuk pada Putusan MK 35 Tahun 2012, logika hukum yang berlaku adalah bahwa "tanah adat bukan tanah negara; tanah adat berada di wilayah adat/ulayat masyarakat hukum adat; dan hak masyarakat hukum adat diakui jika keberadaan masyarakat hukum adat yang bersangkutan telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah".[3]

Tepatkah pengaturan yang demikian itu? Mari kita coba kaitkan dengan beberapa contoh sistem tenurial berikut.

Tiga Kasus Sistem Tenurial Tanah Adat

Di Ranah Minang, susunan masyarakat hukum adat sangat beragam. Ada yang disebut *kaum*/*buah gadang* (keluarga luas berdasarkan nenek/perempuan tertentu); *suku* (keluarga luas berdasarkan garis keturanan nenek moyang tertentu), dan juga *nagari* (suatu kesatuan pemukiman/desa teritorial sekaligus bersifat genealogis, yang terdiri dari beberapa *kaum* yang berasal dari empat suku (*urang ampek jinih*) yang ada).

Masing-masing susunan itu memiliki tanah ulayat yang disebut *sako*/*pusako* tersediri. Tanah-tanah ulayat itu diurus oleh *panghulu andiko* yang berbeda-beda pula satu sama lainnya. Masing-masing susunan itu memiliki kewenangan yang penuh atas *sako*/*pusako*, dan tidak dapat mencampuri urusan *kaum*, *suku*, atau *nagari* yang lainnya (Franz von Benda-Beckmann 1979; Keebet von Benda-Beckmann 2000; Franz and Keebet von Benda-Beckman 2012; Warman 2010).

[3] Logika hukum yang mensyaratkan pengakuan subjek hukum (masyarakat adat) sebelum pengakuan atas objek hak (dalam hal ini adalah hutan adat dan/atau tanah adat/tanah ulayat) sejatinya telah dianut dalam Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Demikian pula dalam kasus masyarakat Batak Toba, misalnya. Berdasarkan kajian etnografi yang dilakukan, baik berdasarkan kajian atas sumber-sumber sekunder maupun primer, pada dasarnya entitas sosial yang dikenal dalam masyarakat Batak Toba yang dapat disebut sebagai wujud susunan dan/atau kesatuan masyarakat hukum adat itu adalah apa yang disebut sebagai *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. *Marga raja* berikut *marga boru,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini, yang menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari keberadaan *marga raja* itu sendiri, sebagai pemangku hak utamanya. Dengan demikian, kesatuan wilayah di mana *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta* itu berada dapat pula disebut sebagai wilayah adat dan/atau (tanah) ulayat dari masing-masing satuan entitas sosial itu.

Adapun objek hak dari masing-masing hak-hak pertuanan/ulayat dari masing-masing subjek hak itu (baca: *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta,* baik dalam arti berkelompok ataupun perorangan di dalam kelompok-kelompok *marga raja* dan/atau *marga boru* dimaksud) adalah (1) kawasan hutan: hutan tua disebut *tano rimba* dan *harangan*, hutan muda disebut *tombak* atau *rabi*. Jika tanah yang belum pernah dibersihkan itu disebut *tano na jadi hea niula* atau *tano tarulang*. Jika sebidang tanah pernah dibersihkan dan sekarang ditinggalkan, itu disebut *gasgas* atau *tano na niulang,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini; (2) Area perumahan: Areal perumahan atau *parhutaan* terletak pada sebidang tanah berbatasan dengan dua dinding, *parik bulu suraton* dan *parik bulu dun*. Keempat sudutnya ditandai dengan *pagopago*, biasanya batu besar atau pohon besar, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini; (3) Areal pertanian: Sawah sawah disebut *saoa* atau *hauma*. Ladang untuk menanam padi disebut *hauma tur*. Sebidang tanah yang telah ditinggalkan bera untuk waktu singkat, misalnya dua tahun, yang ditujukan untuk rotasi tanaman, disebut *tano dipaombal*. Jika tanah untuk tujuan yang sama dibiarkan bera untuk waktu yang lebih lama, maka itu disebut *talun*. *Porlak* adalah ladang untuk menanam tumbuhan selain padi, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini; (4) Area penggembalaan: *Jalangan* adalah padang rumput untuk merumput ternak tanpa pengawasan, sementara *jampalan,* atau penyebutan

lain yang disetarakan dengan sebutan ini, adalah untuk penggembalaan sapi, kambing, atau kuda yang ditambatkan; (5) Area pencadangan: Area pencadangan disebut berdasarkan tujuan yang berbeda-beda. *Hauma harajaon,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini, adalah area cadangan untuk mendirikan sawah hasil panen yang digunakan untuk menutupi biaya upacara penawaran di tingkat *bius* atau *bona*. Hutan yang dicadangkan untuk kayu bakar disebut *tombak riperipe*. Tanah yang layak untuk penggembalaan disebut *jalangan*. Saluran tanah yang diperuntukkan bagi perluasan *huta* disebut *pangeahan* atau *tambatamba ni huta*. Jika dicadangkan untuk pendatang baru atau yang baru menikah itu disebut *punsu tali*. Cadangan air disebut *mata mual*; dan (6) Daerah suci: Saluran ini diyakini berada di sekitar roh dan jiwa nenek moyang yang mati yang disebut *parsombaonan*, *solobean*, *parbeguan* dan *saba parhombanan*, atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Kuburan disebut *partangisan, parbanadi*, atau *udean,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Jika kuburan itu dimiliki oleh orang biasa maka disebut *partangisan hatopan*, sedangkan kuburan individu disebut *partangisan pangumpolan,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini. Saluran tanah di mana orang melakukan sholat khusus untuk menyembuhkan orang sakit dengan meditasi disebut *tano langlang* atau *parlanglanga,* atau penyebutan lain yang disetarakan dengan sebutan ini (Sjahrir-Pandjaitan, *et.al*. 2017).

Agar tidak terpaku dengan contoh dari Sumatera saja, mari kita lihat contoh lain dari Kalimantan Tengah, sebagaimana tersaji pada Tabel 29.2 berikut. Sebagaimana yang dapat kita lihat dengan jelas, ada begitu banyak jenis objek hak—lengkap dengan sebutan lokalnya sendiri-sendiri—yang terkait dengan hak-hak masyarakat adat setempat atas tanah. Begitu juga dengan (kemungkinan) subjek dan jenis haknya. Lagi-lagi kita akan menemukan subjek, objek, dan jenis hak (atas tanah) yang begitu beragam.[4]

[4] Sayangnya, sejauh data yang tersedia, kita tidak dapat merinci hubungan yang pasti antara satu objek hak dengan suatu subjek (apakah hal itu berhubungan dengan *lewu,* dengan satuan pemukiman berdasarkan garis genelogi dan teritorial, atau dengan suku kecil dan suku besar) dan juga jenis hak untuk masing-masing objek hak itu (apakah hak pribadi, komunal privat atau komunal publik).

Tabel 29.2. Sistem Tenurial MHA di Kalimantan Tengah (Draft Pergub Pedoman Pemetaan Wilayah Adat, 2014)

Subyek Hak	Obyek Hak	Jenis Hak
Individu/keluarga	Lewu	Hak individu: personal atau keluarga (batih)
Individu/keluarga	Petak eka malan-manana satiar (daerah bantara sungai di sekitar lewu)	Milik perorangan? Keluarga?
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Rintis (tempat pemanenan hasil hutan non-kayu)	Hak komunal lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku Kecil?
Individu	Tangiran (pohon madu)	Hak individu (oleh penemu). Bagaimana dgn tanah di sekitarnya?
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Sepan (mata air)	Hak komunal lewu? Antar lewu? Suku besar? Suku kecil?
Individu	Petak bahu (bekas ladang)	Hak individu
Individu atau 'warga llewu'?	Kaleka (bekas pemukiman)	Hak individu atau hak komunal?
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Pasahan raung dan pambak (komplek pemakaman)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Petak rutas (hutan larangan)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Tajahan (tempat keramat)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Pahewan (hutan angker)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Tawun elai (hutan tempat pembuang sial)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Sungei, anak sungei, saka (anak sungai yg lbh kecil lagi)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Tatas (kanal buatan)	Hak komunal
Lewu? Antar lewu? Suku Besar? Suku kecil?	Baruh atau talaga (danau alam kecil) & Tasik (danau alam lbh besar)	Hak komunal
Individu pembuka	Handel (parit, kiri-kanannya jadi tempat usaha)	Hak individu

Pertanyaannya kemudian adalah, mengikuti logika hukum Putusan MK 35 Tahun 2012, yang sejatinya mengukuhkan logika hukum yang terkandung pada Pasal 67 Ayat 1 Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, apakah dibutuhkan satu Peraturan Daerah untuk setiap *kaum*/*buah gadang, suku*, atau pun *nagari*, agar masing-masing *pusako* (baca: harta kekayaan bersama yang berupa tanah ulayat) dapat diakui oleh negara sebagaimana dimaksudkan oleh Putusan MK 35/2012 itu? Demikian pula, apakah perlu sebuah Peraturan Daerah untuk setiap *bius*, *partolian*, *golat*, dan *huta*, *marga raja* berikut *marga boru*-nya agar tanah-tanah adat mereka diakui oleh negara? Jika jawabannya "ya", maka bisa dibayangkan betapa sibuknya masyarakat adat dan Pemerintah di negeri ini untuk memenuhi amanat konstitusi. Bukankah itu sama saja dengan "membunuh" masyarakat adat?

Oleh sebab itu, sudah saatnya untuk meninjau ulang logika hukum yang keliru ini. Penetapan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat adalah momentumnya. Undang-Undang ini perlu menjadi payung bagi perombakan logika hukum yang akan digunakan dalam proses pengakuan hak-hak masyarakat adat ini, sebagaimana akan dirinci dalam bagian Kesimpulan dan Rekomendasi.[5]

Hubungan Subjek dan Objek Hak yang Kompleks

Model peraturan perundang-undangan terkait pengakuan hak-hak masyarakat hukum adat yang ada saat ini menganut logika hukum yang lebih berorientasi pada pengenalan dan penetapan subjek; dan proses penetapan subjek melalui proses politik di parlemen di tingkat daerah mendahului pengakuan objek dan jenis hak. Logika hukum yang demikian tidak selamanya cocok dengan realitas sosio-antropologis hubungan antara subjek, objek, dan jenis hak yang berkaitan dengan kapasitas subjek untuk masuk ke dalam proses-proses politik di parlemen daerah. Alih-alih dapat mengakui dan melindungi hak-hak masyarakat adat, apa yang sesungguhnya

[5] Lebih lanjut, lihat Hasil dan Rekomendasi dari Konferensi Tenurial 2017, "Mewujudkan Hak-hak Rakyat: Reformasi Penguasaan Tanah dan Pengelolaan Hutan di Indonesia", Jakarta, 25-27 Oktober 2017.

terjadi adalah logika hukum itu akan "membunuh masyarakat adat" itu sendiri. Oleh sebab itu, perlu upaya pelurusan logika hukum itu melalui penetapan Undang-Undang yang lebih berorientasi pada pengakuan objek hak, di mana mekanisme pengaturan subjek dibuat lebih beragam karena akan mengikuti karakter hak yang akan diakui itu sendiri.

Karakteristik subjek, objek, dan jenis hak masyarakat adat amatlah beragam. Realitas sosiologis yang demikian itu menjadikan model pengakuan dengan instrumen yang beragam menjadi suatu keniscayaan.[6] Meskipun pilihan yang demikian ini tentu juga mengandung risiko yang cukup besar. Utamanya adalah bagaimana menjamin agar masing-masing kebijakan itu tidak saling bertentangan satu sama lainnya. Meski pilihan ini relatif mudah tergelincir, tetap saja pilihan ini jauh lebih mudah secara teknis dan lebih dekat dengan realitas sosio-antropologis di tingkat lapangan. Misalnya, pengaturan pengakuan atas hak tanah adat saja mungkin diperlukan sebuah undang-undang organis yang khusus, yang bisa saja menjadi bagian dari undang-undang pertanahan nasional.

Dalam konteks ini, UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat pula diposisikan sebagai instrumen hukum untuk mengatur pengakuan hak-hak masyarakat adat di bidang politik, hukum, pemerintahan, dan penyelenggaraan pembangunan di tingkat komunitas. Meski begitu, untuk menjamin agar pengaturan sektoral itu tidak menyimpang jauh, maka diperlukan sebuah Undang-Undang yang akan menjadi payung bagi pengaturan pengakuan, penghormatan, dan perlindungan hak-hak masyarakat adat lebih lanjut dalam intrumen hukum yang lebih operasional, sebagaimana yang akan disebut sebagai Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak-hak Masyarakat Adat.

Keberagaman subjek, objek, dan jenis hak masyarakat adat yang beragam dapat saja bermuara pada logika hukum yang berbeda pula. Pengakuan hak-hak yang bersfat publik tentunya memerlukan syarat yang berbeda dengan pengakuan hak-hak yang bersifat

[6] Bandingkan dengan Simarmata (2006: 302-309 dan 353-357); dan Arizona (2010: 15-66).

perdata saja. Misalnya, jika pengakuan hak yang diakui itu mengandung kewenangan-kewenangan yang bersifat publik, seperti hak untuk melaksanakan pemerintahan, pengadilan, dan juga kewenangan atas properti yang bersifat publik, maka mekanisme pengakuannya haruslah melalui penetapan kebijakan seperti peraturan daerah. Hal ini diperlukan karena pengakuan itu akan bermuara pada hak untuk menyelenggarakan kewenangan-kewenangan yang bersifat publik dan juga akan menggunakan sumberdaya negara.[7]

Namun, jika itu menyangkut pengakuan hak masyarakat hukum adat yang lebih bersifat privat dan/atau yang bersifat keperdataan, baik komunal ataupun perorangan, seperti tanah dan hutan adat misalnya, cukup langsung melalui proses pengadministrasian yang dilakukan oleh instansi teknis terkait saja, karenanya susunan masyarakat adat yang bersifat privat itu dapat diperlakukan sebagai badan hukum perdata semata (Simarmata dan Steni 2016). Dengan kata lain, berbeda dengan kebijakan yang ada sekarang, untuk pengakuan atas hak tanah ini tidak perlu didahului dengan tindakan penetapan subjek hukumnya, sebagaimana yang terjadi dalam logika hukum yang dianut dalam Putusan MK 35/2012 dan juga UU 41/1999, baik melalui sebuah peraturan daerah maupun Surat Keputusan Bupati sebagaimana yang dimaksudkan oleh Permendagri 52/2014.

Pendekatan per persil tanah ulayat yang diatur dalam Permen Agraria Nomor 5 Tahun 1999 cq. Permen ATR 9 Tahun 2015 mungkin jauh lebih realistis untuk diterapkan, sejauh persyaratan mengenai keberadaan masyarakat hukum adat yang diatur oleh Pasal 2 ayat (2) Permen Agraria Nomor 5 Tahun 1999, yang kemudian menjadi Pasal 3 dalam Permen ATR 5 Tahun 2015, dapat diubah/disesuaikan menurut kondisi riil masyarakat hukum adat itu saat ini. Dalam proses verifikasi administrasi yang dilakukan untuk pengakuan hak sebagaimana diatur oleh Permen ATR 9/2015, keberadaan suatu

[7] Hal ini antara lain telah ditempuh oleh UU Desa. Pilihan hukum yang demikian ini jauh lebih moderat ketimbang yang diusulkan oleh Assiddiqi (2006) yang berpandangan bahwa keberadaan suatu masyarakat hukum adat itu harus melalui undang-undang, sebagaimana juga disebut dalam Putusan MK 35/2012.

masyarakat adat seharusnya dengan penerapan kriteria yang bersifat fakultatif (terpenuhi untuk sebagiannya saja). Demikian juga soal pengaturan waktu keberlakuannya yang tidak berlaku surut dan hanya berlaku di luar kawasan hutan.[8]

Kesimpulan dan Rekomendasi

Masyarakat adat di Indonesia, dari sisi tipologi perkembangan sistem sosial dan budaya, berada dalam kategori yang berbeda-beda satu sama lainnya; berada dalam rentang masyarakat berburu dan meramu (nomaden) dan masyarakat urban (Koentjaraningrat 1970). Sementara itu, hak-hak masyarakat adat cq. hak ulayat cq. hak komunal ada yang bersifat komunal publik dan komunal privat.[9] Pada saat yang bersamaan, perubahan kebudayaan, termasuk perubahan tata kuasa atas lahan merupakan suatu yang niscaya (Simbolon 1998).

Maka, dalam konteks yang demikian itu, setidaknya terdapat empat kemungkinan pengakuan hak-hak masyarakat adat atas tanah (dan lingkungan). Masing-masing adalah sebagai berikut:

1. Pencadangan lahan yang akan menjadi wilayah kehidupan suatu masyarakat adat (model ini berlaku untuk masyarakat adat dengan tipologi sosial dan budaya berburu dan meramu atau nomaden);
2. Pengakuan atas suatu wilayah yang menjadi ulayat suatu kesatuan masyarakat hukum adat tertentu (artinya suatu masyarakat adat yang masih memiliki struktur pemerintah

[8] Saya sendiri mencatat setidaknya ada 7 (tujuh) kelemahan Permen Agraria 5/1999 sehingga kebijakan ini relatif mandul di tingkat lapangan. Lihat Zakaria (2018) dan juga Fauzi, *et.al*. (2012).

[9] Sekedar contoh, hak ulayat pada masyarakat Minangkabau dapat dibeda-bedakan ke dalam tiga kategori, yakni *ulayat kaum* (satuan adat yang terendah), *ulayat suku*, dan *ulayat nagari* (satuan adat yang tertinggi). Ketiganya memiliki domain pengatutan yang berbeda satu sama lainnya. Dua yang pertama adalah hak ulayat yang bersifat privat; sedangkan yang disebut terakhir merupakan hak ulayat yang bersifat publik (karena memiliki kewenangan untuk membagi ulayat dimaksud kepada berbagai komponen masyarakat yang ada di nagari yang bersangkutuan).

adat, sebagaimana yang dimaksudkan sebagai "desa adat" yang telah diatur dalam UU Desa 6/2014);

3. Pengakuan atas satuan lahan melalui pemberian sertipikat komunal cq. pengakuan hal uyat yang bersifat privat (sebagaimana yang dimaksudkan oleh Permen ATR 10 Tahun 2016);
4. Penerbitan SHM berdasarkan sejarah tanah yang berpangkal pada hak-hak adat pada masa sebelumnya.[10]

[10] Contohnya adalah *arato pancarian*, yang merupakan kekayaan pribadi (berupa tanah) yang diperoleh atas dasar upaya pribadi tertentu, yang kemudian dapat dibagi di dalam keluarga inti (batih) yang bersangkutan.

Contoh Penormaan[11]

Bagian ...
Hak Atas Wilayah Adat dan Tanah Adat

Paragraf 1
Pengakuan dan Pendaftaran

Pasal ...

(1) Masyarakat adat berhak atas Pengakuan Wilayah Adat dan tanah adat yang dikuasainya.
(2) Hak atas Wilayah Adat dan tanah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi hak untuk mengatur, mengelola, memanfaatkan, dan mengawasi pemanfaatan Wilayah Adat dan tanah adat bagi anggota Masyarakat Adat dan/atau untuk kepentingan Masyarakat Adat.
(3) Penyelenggaraan hak atas Wilayah Adat dan tanah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilaksanakan oleh pemimpin dan/atau Lembaga Adat menurut Hukum Adat.

Pasal ...

(1) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah menyelenggarakan pendaftaran hak atas Wilayah Adat dan tanah adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal ... bagi Masyarakat Adat.
(2) Masyarakat Adat mendaftarkan Wilayah Adatnya kepada instansi pemerintah yang mengurus urusan pendaftaran pertanahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
(3) Instansi pemerintah sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) melakukan verifikasi lapangan untuk menguji keabsahan klaim yang diajukan berdasarkan informasi etnografis tentang sistem penguasaan tanah adat di daerah yang bersangkutan.

[11] Sebagaimana yang diatur dalam Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat versi 2018.

(4) Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah melakukan inventarisasi wilayah jelajah dan/atau ruang hidup atau disebut dengan cara lain dari Masyarakat Adat yang masih berburu dan meramu dan/atau yang hidup menetap di wilayah-wilayah terpencil dan/atau terisolir, dan mendaftarkan wilayah jelajah dan/atau disebut dengan nama lain itu sebagai Wilayah Adat dari Masyarakat Adat yang bersangkutan.

Pasal ...

(1) Tanah adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 meliputi:
    a. hak milik atas komunal; dan
    b. hak milik atas individual.
(2) Tanah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didaftarkan berdasarkan peraturan perundang-undangan.
(3) Pendaftaran tanah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh instansi pemerintah yang mengurus urusan pendaftaran pertanahan sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.
(4) Instansi pemerintah sebagaimana yang dimaksudkan ayat (3) melakukan verifikasi lapangan untuk menguji keabsahan klaim yang diajukan berdasarkan informasi etnografis tentang sistem penguasaan tanah adat di daerah yang bersangkutan.[12]
(5) Pendaftaran tanah adat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan melalui pemberian sertipikat hak milik komunal sesuai dengan nama pemegang haknya menurut Hukum Adat atau sertipikat milik pribadi.

[12] Pendaftaran wilayah dan/atau tanah adat ini cukup dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Agar dapat melakuan verifikasi secara baik maka setiap kabupaten/kota harus melakukan kajian etnografi tentang sistem tenurial tanah adat di kabupaten/kota-nya masing. Hasil kajian ini kemudian dituangkan menjadi Pedoman Verfikasi Wilayah dan Tanah Adat di Kabupaten/Kota yang bersangkutan.

Daftar Pustaka

Arizona, Yance (2010) "Satu Dekade Legislasi Masyarakat Adat: Trend Legislasi Nasional tentang Keberadaan dan Hak-hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Alam di Indonesia (1999–2009)" *dalam* Yance Arizona (ed.) *Antara Teks dan Konteks: Dinamika Pengakuan Hukum Terhadap Hak Masyarakat Adat Atas Sumberdaya Alam di Indonesia*. Jakarta: HuMa.

Assiddiqi, Jimly (2006) *Hukum Acara Pengujian Undang-Undang*. Jakarta: Konstitusi Press.

Benda-Beckmann, Franz (1979) *Property in Social Continuity: Continuity and Change in the Maintenance of Property Relationships through Time in Minangkabau, West Sumatra*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Benda-Beckmann, Keebet von (1984) *The Broken Stairways to Consensus: Village Justice and State Courts in Minangkabau*. Dordrecht: Foris Publications.

Benda-Beckmann, Franz and Kebeet von (2012) *Political and Legal Transformations of an Indonesia Polity: The Nagari from Colonisation to Decentralisation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fauzi, Noer *et.al*. (2012) *Kajian Kritis Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Permasalahan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat*. Kertas Kerja Epsitema, No. 01/2012. Jakarta: Epistema Institute.

Koentjaraningrat (1970) *Manusia dan Kebudayaan di Indonesia*. Jakarta: Penerbit Djambatan.

Simarmata, Rikardo (2006) *Pengakuan Hukum Terhadap Masyarakat Adat di Indonesia*. Bangkok: UNDP.

Simarmata, Rikardo dan Bernadinus Steni (2017) *Masyarakat Hukum Adat Sebagai Subjek Hukum: Kecakapan Hukum Masyarakat Hukum Adat dalam Lapangan Hukum Privat dan Publik*. Jakarta: Samdhana Institute & Pustaka Sempu.

Simbolon, Indira Judika (1998) *Peasant Women and Access to Land: Costumary Law, State Law and Gender-Based Ideology. The Case of The Toba-Batak (North Sumatra)*. Thesis pada Universitas Wageningen, Belanda.

Sjahrir-Pandjaitan, Kartini *et.al*. (2017) *Etnografi Tanah Adat di Kabupaten Humbang Hasundutan*. Laporan Penelitian. Kerjasama Yayasan Sjahrir dan Pusat Kajian Etnografi Hak-hak Komunitas Adat.

Warman, Kurnia (2010) *Hukum Agraria dalam Masyarakat Majemuk: Dinamika Interaksi Hukum Adat dan Hukum Negara di Sumatera Barat*. Jakarta: HuMa, Van Vollenhoven Institute, KITLV–Jakarta.

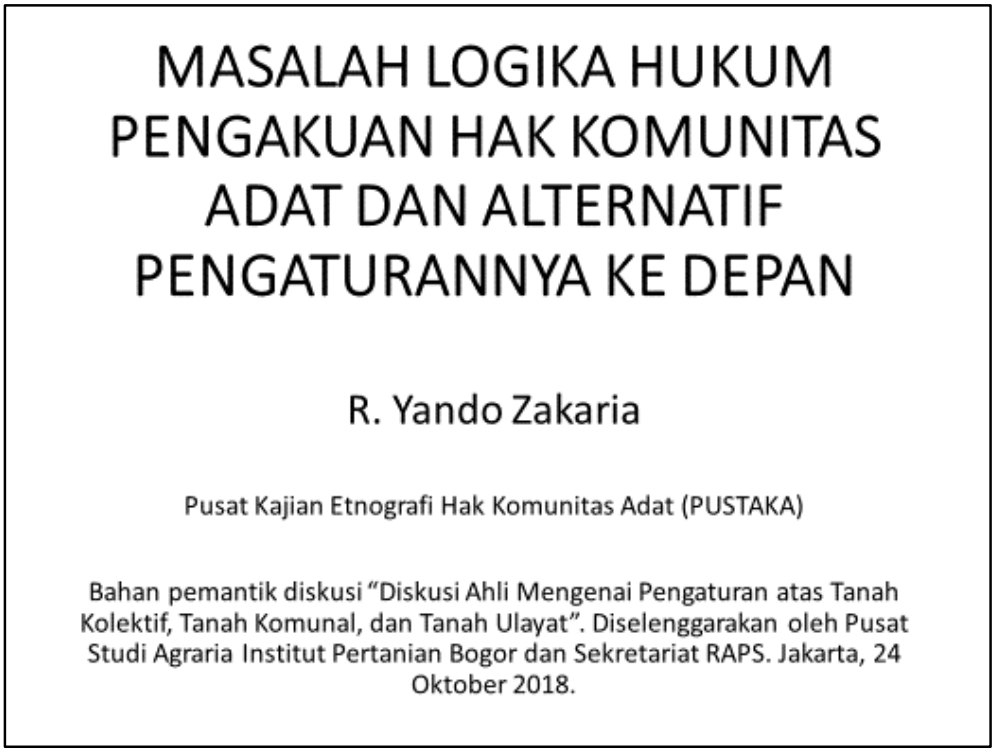
Zakaria, R. Yando (2018). *Etnografi Tanah Adat: Konsep-konsep Pokok dan Pedoman Penelitian Lapangan*. Bandung: Agrarian Resource Center dan Pusat Kajian Etnografi Hak Komuntas Adat.

_____ (2014) "Kriteria Masyarakat (Hukum) Adat dan Potensi Implikasinya Terhadap Perebutan Sumber Daya Hutan Pasca-Putusan MK Nomor 35/PUU-X/@101: Studi Kasus Kabupaten Kutai Barat, Kalimantan Timur", dalam Jurnal WACANA Nomor 33, Tahun XVI, 2014. Yogyakarta; INSIST Press.

30

MASALAH LOGIKA HUKUM PENGAKUAN HAK KOMUNITAS ADAT DAN ALTERNATIF PENGATURANNYA KE DEPAN

R. YANDO ZAKARIA


MASALAH LOGIKA HUKUM PENGAKUAN HAK KOMUNITAS ADAT DAN ALTERNATIF PENGATURANNYA KE DEPAN

R. Yando Zakaria

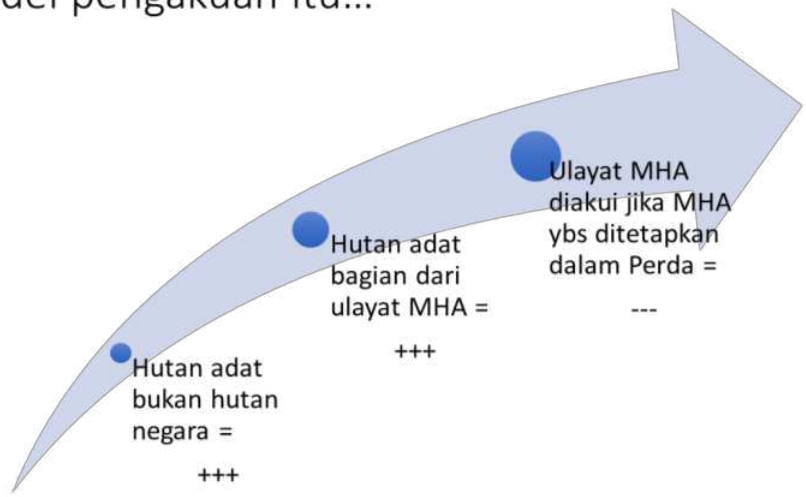
Pusat Kajian Etnografi Hak Komunitas Adat (PUSTAKA)

Bahan pemantik diskusi "Diskusi Ahli Mengenai Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat". Diselenggarakan oleh Pusat Studi Agraria Institut Pertanian Bogor dan Sekretariat RAPS. Jakarta, 24 Oktober 2018.

Masalah Logika hukum pengakuan hak masyarakat adat atas tanah dan hutan

- UUPA 5/1960 → Memperkenalkan model pengakuan bersyarat.
- UU 41/1999 → Memperkenalkan model pengakuan penetapan subyek sebelum pengakuan obyek hak.
- Satjipto Rahardjo:
  - Pemberlakukan persyaratan dalam pengakuan hak masyarakat adat adalah implikasi dari kedaulatan negara. Persoalannya adalah, pengaturan bersyarat itu tidak boleh mengingkari amanat pengakuan itu sendiri.
  - Dengan kata lain, persyaratan dibutuhkan untuk mempermudah proses pengakuan cq. pengadministrasian pengakuan hak itu sendiri. Bukan untuk, karena kerumitan pelaksanaannya misalnya, mengingkari pengakuan itu sendiri.

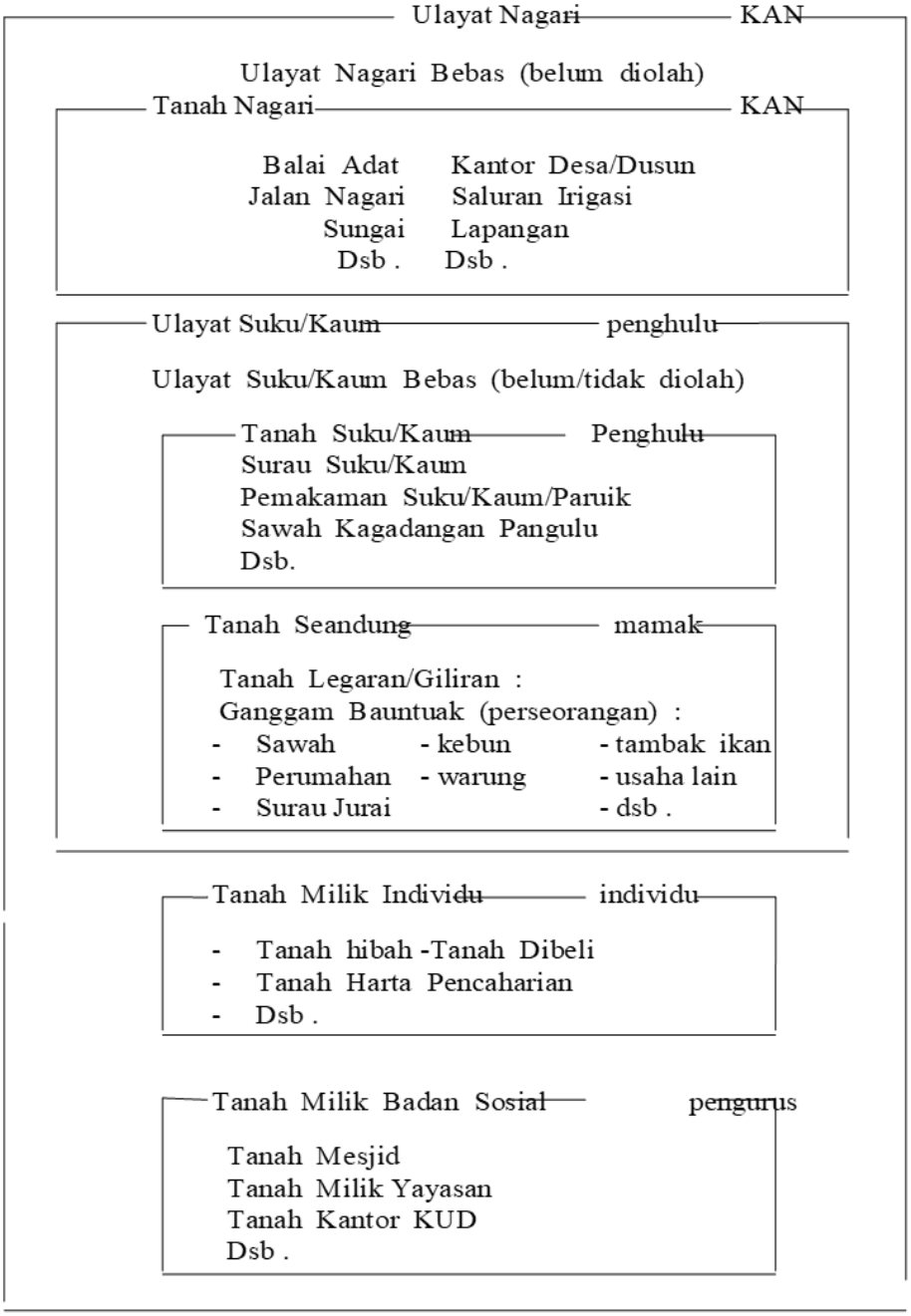
Putusan MK 35/2012 memeperkuat kedua model pengakuan itu...



- Pasal 67 UU 41/1999 di-JR AMAN. Hasilnya, alih-alih mencabut pasal itu, Putusan MK 35/2012 justru memperkuat logika hukum itu, setidaknya sampai diatur lain dalam undand-undang.
- Logika MK 35/2015 ini lebih mundur dari logika hukum yang ada pada Permenagria 5/1999 yang coba menerjemahkan pengaturan persyaratan yang diperkenalkan oleh UUPA 5/1960.
- Putusan MK ini berlaku hingga ada UU yang mengaturnya lebih lanjut.

Logiskah pengaturan tersebut?

Jenis-jenis Tanah Komunal di Nagari Anduring

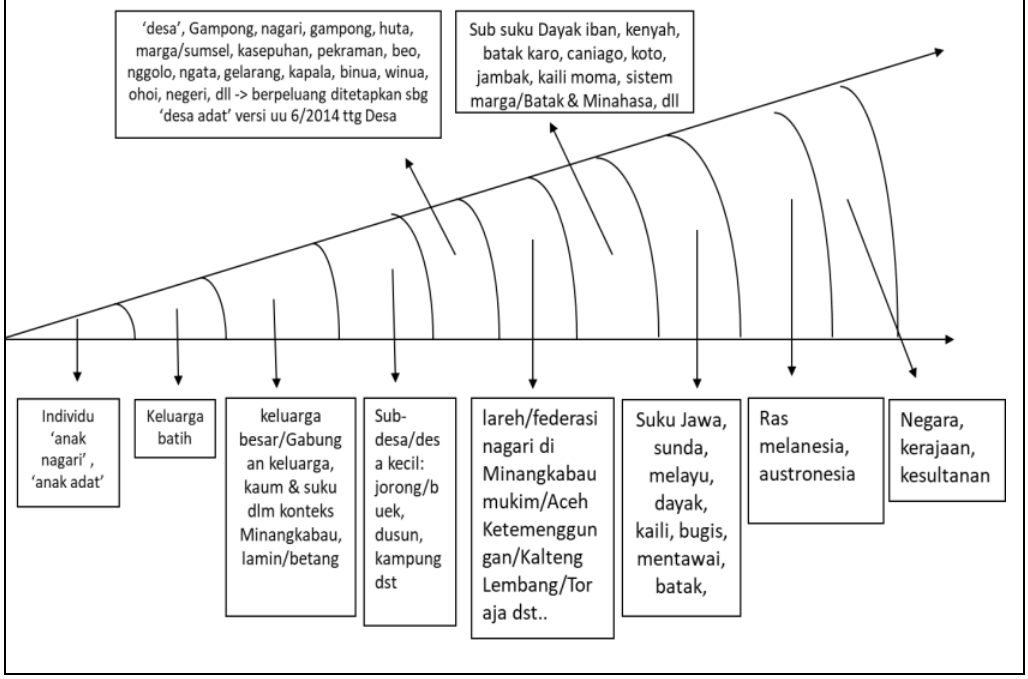


Siapa masyarakat (hukum) adat itu?

- Masyarakat Adat adalah sekelompok orang perseorangan yang hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu dan diikat oleh identitas budaya, hubungan yang kuat dengan tanah, wilayah dan sumber daya alam di wilayah adatnya, serta sistem nilai yang menentukan pranata ekonomi, politik, sosial, dan hukum, baik yang diatur melalui suatu lembaga adat yang memiliki otoritas untuk mengatur warganya maupun tidak, sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (Rancangan RUU PHMA versi DPD RI 2018)

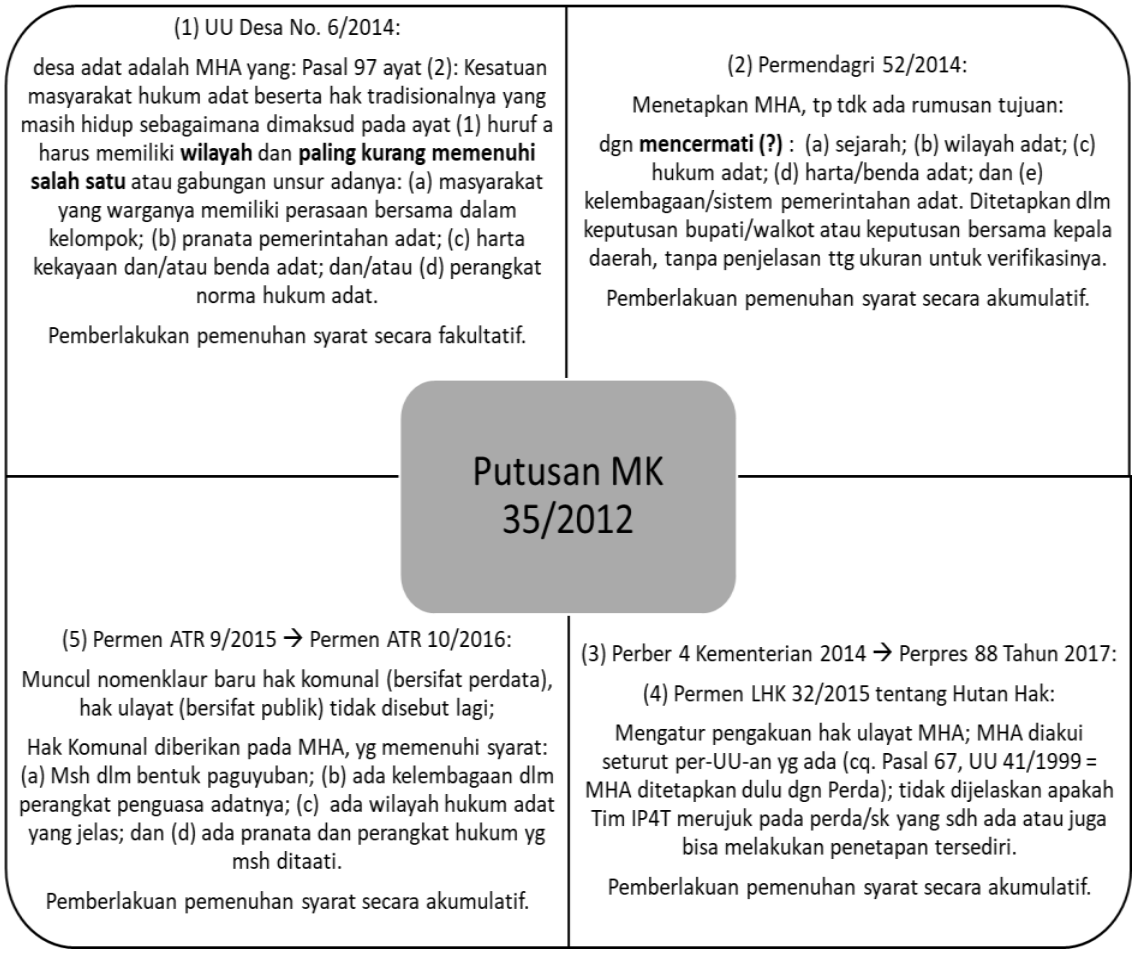
Baik masyarakat hukum adat maupun masyarakat tradisional adalah 'nama fungsi'. Dalam proses penyusunan UU terbuka ruang untuk mengadopsi terma baru sebagai nomenklatur sebagai upaya mewujudkan amanat konstitusi sekaligus menyerap aspirasi masyarakat cq. gerakan masyarakat adat.

Bentuk-bentuk unit sosial yang terkait dengan hak-hak masyarakat (hukum) adat (etik atau emik) → Lihat Zakaria & Arizona, dalam Arizona, 2014 (disempurnakan). Lihat juga Koentjaraningrat, 1980: 46.



Masyarakat adat dan Hak Ulayat

- Kewenangan untuk mengatur penggunaan atas tanah yang belum dikerjakan;
- Kewenangan untuk melindungi pemanfaatan tanah oleh warga komunitas atas ancaman dari pihak luar;
- Kewenangan untuk mengatur pembayaran atas penggunaan tanah;
- Kewenangan untuk memepertahankan keutuhan teritorial; dan
- Kewenangan untuk menjaga keabadian hak-hak komunitas atas teritorial tertentu.



Masalah implementasi kebijakan yang dihadapi

- Defenisi masih bersifat generik, tidak dilengkapi contoh-contoh yang spesifik. Penyakit ini terbawa-bawa hingga kebijakan daerah
- Persyaratan keberadan masyarakat adat yang multi tafsir
- Ketentuan pemenuhan kriteria yang bersifat komulatif sementara masyarakat terus berubah
- Menggunakan logika penetapan subyek mendahului pengakuan obyek → menghadapi kendala kuantitas, kapasitas, dan kualitas
- Mengutamakan masyarakat hukum adat sebagai suatu entitas yang bersifat publik yang berwajah tunggal ketimbang sebagai entitas sosial budaya yang berwajah beragam
- Sangat birokratik, teknokratik, dan sentralistik; mengutamakan putusan 'pihak luar' ketimbang merekognisi realitas sosio-antropologis di tingkat lapangan → self identification?
- Berbiaya mahal
- Out of authority (kasus Permen ATR 10/2016)

Tantangan masyarakat adat dalam memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini

- Susunan masyarakat adat sebagai subjek hukum atas tanah ulayat sangatlah beragam.
- Organisasi sosial yang memiliki kewenangan dan kecakapan untuk mengurus urusan publik, seperti *bius* dan *huta* dalam masyarakat Batak Toba misalnya, relatif sudah sejak lama memudar dan saat ini lebih berfungsi sebagai identitas sosial-budaya. Misalnya dalam konteks penyelenggaraan *paradotan* (kegiatan yang berhubungan dengan upacara adat).
- Dalam kasus masyarakat Batak Toba urusan penguasaan tanah berpusat kepada sistem kekerabatan yang berpusat pada *marga raja* bersama *marga boru*-nya.
- DI Minangkabau, sistem nagari relatif bertahan. Namun, di luar ulayat nagari, terdapat pula ulayat-ulayat *suku* dan *kaum*.
- Hasil berbagai kajian menunjukkan bahwa kapasitas masing-masing unit sosial tersebut untuk mengakses proses politik legsilasi di parlemen daerah ataupun di ranah eksekutif relatif sangat terbatas. Dalam banyak kasus pengakuan keberadaan masyarakat adat dalam beberapa tahun belakangan ini menunjukkan bahwa perlu pendampingan dr pihak luar yang memutuhkan waktu lama dan anggaran yang tidak kecil.
- Adakalanya proses memperoleh produk hukum daerah mengalamu kendala yang bersumber pada tata-krama adat yang sulit untuk dilangkahi oleh pejabat negara, yang bisa berdampak secara sosial-budaya dan juga dukungan politik.
- Oleh karenanya, pemberian otoritas penetapan pada pihak lain rawan menimbulkan konflik harizontal, padahal sudah tersedia mekanisme internal untuk menentukan keabsahan klaim parapihak dalam komunitas yang bersangkutan.
- Padahal eksistensi masing-masing unit sosial dimaksud dapat dikonformasi oleh berbagai unit sosial yang ada di lapangan itu sendiri.

Dengan demikian,

- Pelaksanaan peraturan perundang-undangan terkait pengakuan hak masyarakat adat atas tanah mengalami hambatan dari sisi kuantitas (begitu banyaknya subyek hak yang harus diakui), kapasitas (kemampuan masing-masing subyek hak itu mengakses proses-proses politik legislasi dan eksekutif); dan kualitas (akumulasi pengetahuan tentang susunan masyarakat adat dan obyke haknya)
- Oleh sebab itu perlu dicari terobosan-terobosan hukum (daerah) yang lebih memudahkan masyarakat adat, karena pada dasarnya hak masyarakat adat atas tanah adalah hak konstitusional yang harus diupayakan pelaksanaannya oleh pemerintah.

Situasi lapangan hari ini...

- Dari sisi tipologi perkembangan sistem sosial dan budayanya (Koentjaraningrat, 1970), masyarakat adat di Indonesia itu berada dalam kategori yang berbeda-beda satu sama lainnya; berada dalam rentang masyarakat berburu dan meramu (nomaden) dan masyarakat urban.
- Sementara itu, hak-hak masyarakat adat cq. hak ulayat cq. hak komunal ada yang bersifat komunal publik dan komunal privat.
- Pada saat yang bersamaan, perubahan kebudayaan, termasuk perubahan tata kuasa atas lahan merupakan suatu yang niscaya (Simbolon, 1998; Pusat Kajian Pembangunan Masyarakat Atma Jaya, 1998).

'Tipe-tipe sosial-budaya' (Koentjaraningrat, 1970: 32 – 33) akan berimplikasi secara langsung pada bentuk-bentuk organisasi sosial dan pola penguasaan sumber-sumber kehidupannya. Situasi yang ada dalam satu konteks masyarakat tidak bisa disamakan begitu saja dengan konteks komunitas yang lainnya.

No.	Tipe Masyarakat	Mata pencaharian pokok	Struktur kemasyarakatan	Pembukaan isolasi	Perkiraan kemunculan
1.	Berburu dan Meramu Kep. Mentawai; pedalaman Sumatera, Kalimantan, Sulawesi, Papua.	Beruburu dan meramu; kombinasi kebun sederhana	Terisolasi, dengan deferensiasi dan stratifikasi yang tidak berarti	Pengaruh budaya padi, perunggu, Hindu dan Islam tidak dialami. Isolasi dibuka missie atau zending	Sekitar 11.000 SM (110 Abad SM)
2.	Petani Pedalaman Sumatera, Sulawesi, Kalimantan	Padi Ladang	Deferensiasi dan stratifikasi sosial sedang, bagian dari kebudayaan yg lebih besar	Pengaruh budaya Hindu dan Islam tidak dialami. Isolasi oibuka missie atau zending	Sebelum abad 14
3.	Petani Sumatera, Jawa, Sunda Kecil, Maluku Sulawesi, Kalimantan	Padi ladang/sawah non irigasi, Nelayan	Deferensiasi dan stratifikasi sosial sedang, bagian dari kebudayaan yg lebih besar	Pengaruh Islam yang kuat.	Sebelum abad 14
4.	Petani Sumatera, Jawa, Sunda Kecil Sulawesi, Kalimantan	Padi sawah irigasi	Deferensiasi dan stratifikasi sosial yang kompleks, bagian dari kerajaan pertanian yg besar	Mengalami seluruh pengaruh kebudayaan perunggu, Hindu, dan juga Islam.	Sekitar abad 14, bersamaan dengan masukknya pengaruh kebudayaan Hindu
5.	Kota	Kepegawaian, Perdagangan dan Industi →			
6.	Metropolitan	Kepegawaian, Perdagangan, Industri, dan hubungan antar bangsa yang lebih kompleks. →			

Arah kebijakan perlindungan komunitas adat ke depan

RUU PHMA sebagai instrumen hukum pengubah situasi

- Berpedoman pada hasil amandemen UU 1945 → perlu mengadopsi terma baru → Dari KMHA/MHA menjadi MA
- Dari fokus kepada pengakuan subyek menjadi fokus kepada pengakuan obyek (dan mekanime pengakuan subyek menyertai karakter obyek yang akan diakui)
- Mekanisme pengakuan dan perlindungan:
  - Hak masyarakat adat ada yang bersifat publik dan ada yang bersifat privat → membutuhkan mekanisme pengkauan subyek dan obyek yang berbeda-beda
- Kelembagaan → Dari kelembagaan khusus menjadi *maintreaming* peran K/L sektoral dgn pengawasan dan koordinasi melalui Menteri Negara atau optimalisasi peran Kemenko Kesra untuk urusan Masyarakat Adat.

RUU perlindungan hak masyarakat adat

Cukup deklaratif

- Hak untuk berpartisipasi dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan
- Hak untuk memutuskan berdasarkan informasi awal dan tanpa paksaan (FPIC)
- Hak untuk berkembang/Hak pembangunan
- Jaminan kesehatan
- Hak Lingkungan
- Hak untuk tidak didiksriminasi dan obyek kekerasan
- Hukum Adat dan peradilan adat
- Mata pencaharian tradisional
- Hak melakukan perkawinan dan sistem waris tradisi
- Dll...

Diatur lebih teknis

- Hak atas kepercayaan leluhur
- Hak atas identitas budaya
- Hak atas pengetahuan tradisonal dan kekayaan intelektual komunal
- Hak menyelenggarakan pemerintahan
- Hak atas pendidikan
- Hak wilayah adat, tanah adat, dan sumberdaya alam dan ekosistemnya (KW)

Empat kemungkinan pengakuan hak-hak masyarakat adat atas tanah (dan lingkungan)

- Pencadangan lahan yang akan menjadi wilayah kehidupan suatu masyarakat adat. Model ini berlaku untuk masyarakat adat dengan tipologi sosial dan budaya berburu dan meramu atau nomaden).
- Pendaftaran atas suatu wilayah yang menjadi ulayat suatu kesatuan masyarakat hukum adat tertentu. Artinya suatu masyarakat adat yang masih memiliki struktur pemerintah adat, sebagaimana yang dimaksudkan sebagai 'desa adat' yang telah diatur dalam UU Desa 6/2014 dan/atau Permendagri 52/2014 dapat mengatur dan mengurus ulayat/wulayah adatnya.
- Pemberian sertipikat hak milik bersama (hak komunal) cq. pengakuan hal ulayat yang bersifat privat (sebagaimana yang dimaksudkan oleh Permen ATR 10 Tahun 2016).
- Penerbitan SHM (individual) berdasarkan sejarah tanah yang berpangkal pada hak-hak adat pada masa sebelumnya.

31

.....

R. YANDO ZAKARIA: TRANSKRIP PRESENTASI

Saya ingat kurang lebih lima tahun yang lalu saya mengundang di paling tidak satu *mailing list*, dan email pribadi kepada beberapa pihak, dan juga SMS kepada beberapa orang, sebelum WA menjadi instrumen komunikasi. Apa yang saya sampaikan saat itu terkait dengan rencana undang-undang pertanahan. Itu inisiatif yang pertama sebelum yang ada sekarang ini.

Jadi, intinya, saat itu saya mengatakan, dengan situasi seperti yang kita bicarakan sehari ini, maka instrumen-instrumen hukum yang ada apakah itu Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Kehutanan, dan kemudian juga draft RUU Pertanahan yang ada saat itu, bahwa apa yang kita bicarakan itu tidak ada tempatnya di sana. Pada saat itulah saya mengurai, mengajak, mari kita sama-sama bikin buku *Orang Indonesia dengan Tanahnya*. Versinya Van Vollenhoven itu kita ulang lagi 100 tahun kemudian. Karena itu memang tidak ada.

Dalam situasi yang sama seperti itulah kita saat ini dihadapkan pada momentum-momentum tadi. Saya sudah mempersiapkan beberapa masukan, tanggapan, atau *positioning* saya terhadap masalah ini. Tetapi saya mau berangkat dari apa yang saya sebut saja sederhananya sebagai perspektif sosiologis-antropologis. Jadi, kalau hukum itu kita bicara dengan konsep-konsep generik seperti masyarakat adat, masyarakat hukum adat, desa, dan lain-lain yang generik itu, lalu bagaimana dia dihadap-hadapkan pada realitas di lapangan?

Saya senang sekali hari ini mendapatkan konfirmasi dari beberapa kasus yang dipaparkan. Dalam makalah pendek yang saya edarkan [lihat Bab 29], saya memberikan contoh Minangkabau, Batak, lalu Kalimantan Tengah. Tetapi penjelasan dari Pak Taufik Abda tadi, juga Bung Ngurah dan Pak Rato, menunjukkan betapa sebenarnya keberagaman susunan yang disebut masyarakat adat, masyarakat tradisional, masyarakat hukum adat itu sangatlah beragam.

Persoalannya adalah bagaimana keberagaman itu terakomodasi di dalam kebijakan kita? Yang belum disinggung sebenarnya adalah, kalau yang dibicarakan beberapa teman tadi, itu menurut saya baru keberagaman horizontal sifatnya. Ya, baru seolah-olah mengasumsikan Minangkabau, Batak, Papua, Aceh, dan mungkin Jawa tadi berada satu level pemahaman interaksi dengan tanah yang sama. Menurut saya tidak, ada dimensi vertikalnya. Kalau kita pakai modelnya Pak Koentjaraningrat dengan segala variasi hari ini, ternyata di satu sisi ada masyarakat yang tribal, berburu meramu, mengembara, dan di sisi lain ada masyarakat adat atau masyarakat hukum adat yang tanah adatnya sudah *listing* di pasar modal, sudah disertakan di dalam sebuah proses investasi yang miliaran rupiah seperti itu.

Dari itu saja apa yang sudah kita bicarakan tadi itu tidak cukup. Bagaimana, misalkan, kalau yang disebut oleh Prof. Maria tadi kita hadapkan pada soal ini? Katakanlah ini kita terima sementara dan saya setuju, hampir 90% saya setuju ada 10% saya belum. Misalnya, bagaimana suku Anak Dalam memenuhi tiga kriteria itu? Pasti tidak bisa. Artinya, tidak bisa kita mengasumsikan suku Anak Dalam yang masih berburu, orang Wana di Sulawesi, orang Mentawai di Sekudei dan seterusnya itu, memenuhi syarat-syarat memproses hak adat ini. Tidak mungkin. Artinya apa? Artinya harus ada juga kebijakan yang inisiatif proaktifnya dari negara. Bukan dari si subjek. Sebagai contoh sederhana, karena kita tahu ada masyarakat warga negara Indonesia yang hidup dengan cara seperti itu, yang diperlukan mungkin ada ragam kemungkinan pengakuan yang harus dipikirkan.

Untuk itu, mungkin ada empat kemungkinan tentang pengakuan itu. Yang pertama, model pencadangan lahan yang akan menjadi wilayah kehidupan suatu masyarakat. Karena seperti saya katakan tadi, kejam sekali kita kalau untuk beberapa kelompok Papua yang

ada di pedalaman sana, menyuruh mereka mengurus statusnya gitu, supaya tanahnya didaftar. Artinya, mekanisme itu sendiri akan membunuh dia. Bahwa dia menjadi Indonesia saja, dia setuju atau tidak, kan belum tentu di kepala mereka itu, negara seperti negara yang kita pikirkan. Nah, dalam situasi seperti itu tidak mungkin kita menggunakan syarat-syarat pengakuan. Jadi, harus ada model yang pertama ini, bahwa dengan kesadaran yang sungguh-sungguh kita tahu ada masyarakat yang tidak mungkin bisa masuk ke dalam proses-proses administratif, legislatif yang formal itu. Dan kalau kita cinta sama mereka, kalau kita mengakui mereka punya hak, negaralah yang harus mencadangkan. Tidak pusing lagi dengan soal apakah itu tanah ulayat, apakah itu HPK dan lain sebagainya. Tidak relevan bagi mereka. Mereka butuh ruang hidup.

Ini bentuk keberagaman yang belum sempat kita diskusikan dari tadi. Jadi, ada keberagaman yang tadi kita diskusikan, tetapi itu baru satu sisi dari keberagaman yang kita bahas. Ini keberagaman horizontal yang saya istilahkan itu, yang membedakan Batak dengan Padang, Padang dengan Papua. Tetapi, ada juga keragaman yang mencakup keberadaan masyarakat berburu meramu di satu sisi, dan sisi lain masyarakat petani menetap, lalu masyarakat industri dan seterusnya. Nah, keragaman vertikal ini juga perlu kita pikirkan bagaimana caranya ini. Kalau kita kaitkan nanti dengan pengaturan tanah, bagaimanakah cara negara mengalokasikan tanah untuk masyarakat seperti itu. Mungkin ada model pendaftaran seperti yang sudah dibahas, oke. Kemudian ada pemberian sertifikat hak milik, kalau memang yang bersangkutan tidak lagi terikat dan dia keluar dari masyarakat adatnya, difasilitasi menjadi hak milik. Dan seterusnya.

Jadi, dari segi pengaturannya bisa saja ada model kemungkinan keempatkan yang saya pikirkan. Ini di luar tiga ini [tanah negara, tanah ulayat dan tanah hak) yang sudah kita bicarakan tadi dan instrumennya sudah dijelaskan oleh Prof. Maria. Tapi yang satu ini [model pencadangan lahan], bagaimana dia keluar nanti di dalam berbagai undang-undang yang ada. Menurut saya, kita perlu kasih perhatian soal ini. Itu yang pertama

Nah yang kedua, isu yang lain terkait dengan itu adalah bagaimana kita mau mengatasi problem ini, dan inilah problem kita hari ini,

yaitu bahwa Undang-undang Pokok Agraria membawa pengakuan bersyarat. Begitu pula Undang-undang Kehutanan, kemudian diakui/ditegaskan kembali oleh putusan MK 35, dan sekarang juga dianut oleh ATR. Jadi, ATR sekarang itu tidak lagi seperti ATR sebelum putusan MK 35. Bagaimana pandangan kita? Apakah ini bisa dipertahankan, pengakuan bersyarat tadi, dengan kerumitan susunan-susunan yang ada. Apakah masih penting sebenarnya kita membicarakan persyaratan, ataukah kita sebenarnya lebih mencari bukti-bukti empiris dari apa yang disebut dengan terminologi masyarakat adat, masyarakat hukum adat, yang dengan mudah sebenarnya kita temukan sosoknya. Kalau kita bicara masyarakat adat di Padang, maka ada A, B, C namanya, atau di Papua ada D, E, F. Atau kalau kita bicara tanah adat, dengan bagus sekali tadi itu dijelaskan oleh Bung Taufik. Bahwa dia tanah komunal, tanah individu, dan lain sebagainya itu kan kategori abstrak, akan tetapi pengenalan realitas sosiologis itu, menurut saya dengan mudah dapat ditemukan sebenarnya. Dan instrumen kajian antropologi, itu bisa membantu untuk menemukan susunan itu. Jadi, kalau Bang Oji mengatakan tadi harus ada dua analis level master di Kantah, menurut saya tidak perlu. Dibuat saja satu pasal undang-undang yang mengatakan: setiap kantah harus memiliki monografi, atau etnografi, tanah adat di kabupaten wilayah kerjanya. Selesai. Enam bulan kerja, kelihatan itu strukturnya. Paling tidak sebagai bahan pegangan awal karena memang situasi pengetahuan etnografisnya itu yang tidak ada. Bahwa ada proses dinamis yang membutuhkan sarjana yang lebih tinggi, itu soal lain. Tetapi, misalnya, sekarang di kantah itu ada namanya etnografis seperti itu, mungkin kita tidak perlu lagi bicara soal syarat harus begini dan begitu. Karena jelas sekali ada pengorganisasian-pengorganisasian kehidupan di dalam masyarakat.

Bagaimana menemukan bentuk-bentuk pengorganisasian sosial itu? Tadi sudah disebutkan dalam bentuk bermacam-macam. Termasuk mungkin *land use*. Kalau ini lebih pada subjek, bisa juga menurut objek dengan sebutan macam-macam tadi. Kayak Aceh tadi itu. Bahwa dia masuk ke kerangkanya Prof Maria itu ada di mana, itu langkah yang kedua. Dalam konteks seperti itu, maka sebenarnya kita perlu pertanyakan: Apakah memang butuh pengakuan subjek itu? Bukankah sebenarnya subjek itu melekat kepada objek? Jadi,

kalau ada yang mengatakan ini tanah saya, oke. Tapi saya ini siapa? Rumah panjang, kaum atau apa? Kalau tidak ya sudah, dia menjadi tanah pribadi, misalnya begitu.

Nah, jadi saya secara sungguh-sungguh mengatakan bahwa tidak relevan lagi kita bicara pengakuan subjek. Cobalah akibatnya nanti kita akan ribut dengan kriteria seperti yang terjadi selama 70 tahun atau 40 tahun sejak UUPA sampai sekarang. Kita akan berdebat terus tentang kriteria, padahal di lapangan jelas sekali itu. Seorang Minang pasti dia warga dari sebuah *paruik*, pasti dia warga dari sebuah *kaum*, pasti dia berada menjadi anggota sebuah nagari dan seterusnya. Saya rasa, anak-anak adat dalam konteks masyarakat adat yang lain juga akan seperti itu. Walau mungkin, jenjangnya atau keberagamannya, ada yang rumit, ada yang sederhana. Kayak Papua mungkin hanya berhenti di marga saja. Kenapa ada suku sekarang? Suku kan akibat dari pembentukan dulu ada wilayah adat dan lainnya. Tetapi, kalau kita lihat riil bagaimana tanah dikuasai, itu ada di sana.

Nah, terkait dengan itu, maka yang terpenting sebenarnya mungkin dikaitkan dengan undang-undang dan berbagai isu ini, saya setuju dengan semangat Permen No. 5/1999 mengingat kerumitan tadi. Artinya apa? Peraturan perundangan yang terkait dengan masalah yang kita bicarakan, harus terjadi desentralisasi. Jadi, kalau pun sentralisasi dimulai dengan undang-undang, maka harus memberi pengaturan yang memberikan kewenangan di tingkat daerah untuk mengatur ataupun untuk tidak mengatur. Artinya apa? Kelonggaran gambarnya Bu Maria tadi, inilah ruang bagi keberagaman itu. Nah, pertanyaannya memang yang disampaikan oleh Pak Kurnia Warman tadi: hak ulayat privat-publik itu memang terkait pada suatu unit sosial yang memang mengandung peran pemerintahan. Padahal, tidak semua masyarakat adat di Indonesia *masih* memiliki peran pemerintahan, dan tidak semua masyarakat adat *pernah* memiliki peran seperti itu. Nah, sekarang, karena yang diasumsikan dari Permen No. 5/1999 itu pengakuan hak publik-privat, akhirnya juga tidak bisa diimplementasikan. Karena memang sarangnya sudah tidak ada, atau boleh jadi memang tidak pernah ada, seperti di beberapa masyarakat yang saya sebutkan tadi. Jadi memang hanya berkembang pada tingkat, kalau istilah sosiologi-antropologi, pada tingkat keluarga saja, jadi belum sampai memenuhi unit politik.

Atau, pada situasi tertentu, unit bersifat pemerintah itu memang sudah memudar.

Nah, kalau kita memaksakan pengakuan hak ulayat harus dengan mengakui subjek hukum yang bersifat publik, maka yang ini tidak akan pernah terakui. Oleh karena itu, peraturan perundang-undang yang ada mestinya juga membuka ruang agar caranya tidak harus didahului dengan pengakuan subjek hukum yang bersifat publik, akan tetapi bisa saja yang langsung pada hak-hak ulayat yang bersifat privat. Nah, jadi keberagaman itu mesti bisa kita upayakan sedemikian rupa. Nah, itu beberapa tanggapan yang pokok dari saya.

Kemudian, dari apa yang sudah berkembang dari diskusi tadi, saya setuju dengan yang ditawarkan oleh Prof. Maria, kecuali dua. Satu, pengakuan yang bersifat deklaratur itu harus dipertanyakan apa memang harus melalui penetapan Perda? Bahwa kalau kita sudah tahu bagaimana nagari, bagaimana desa, atau bagaimana entitas lainnya, apa tidak bisa dijadikan dasar? Jadi, pengetahuan etnografi tentang susunan itu cukup sebenarnya untuk mengatakan bahwa ada unit sosial yang mengandung hak-hak publik, yaitu nagari di Sumatra Barat, misalnya. Nah, ada perda yang lantas menetapkan itu, untuk lingkup provinsi itu, atau untuk lingkup kabupaten itu. Jadi, tidak perlu setiap nagari ditetapkan secara terpisah sebagai perda. Artinya, nagari itu bisa langsung mendaftar: saya nagari dan seterusnya. Nah, persoalan apakah dia betul-betul nagari dan tidak punya konflik batas dengan nagari yang lain, itu lebih merupakan persoalan administrasi. Proses penanganannya bisa saja melalui perundingan dan seterusnya. Jadi, saya nggak setuju yang nomor satu itu. Karena, kalau saya baca rancangan undang-undang tanah ulayat yang disusun oleh Bu Maria dkk itu masih begitu. Jadi, masih penetapan oleh Perda untuk setiap unit.

Kemudian, kedua yang saya tidak setuju juga adalah pengakuan ini tidak berlaku surut. Ini kemandulan Permen Agraria No. 5/ 1999 ini diulangi, oleh RUU hak ulayat. Nah, padahal kita tahu justru tanah-tanah adat yang tidak aman sekarang adalah tanah-tanah adat yang sudah dibebani hak lain. Nah, upaya seperti yang dilakukan dalam Perda Nagari di Sumatera Barat mungkin perlu didorong dan perlu dilindungi. Maksud saya melalui undang-undang. Takutnya, Perda

Tanah Ulayat di Sumatera Barat itu tidak berlaku lagi sekarang. Karena, walaupun perdanya masih ada, akan tetapi BPN tidak mau menjalankannya. Jadi di Sumatera Barat sudah ada perdanya, bahwa HGU yang berada di atas tanah adat, kalau HGU-nya habis kembali ke masyarakat adat. Tetapi, itu tidak dilaksanakan oleh BPN. Karena apa? Karena tidak ada payungnya pada aturan yang lebih tinggi. Nah, sayangnya payung yang sedang didorong, baik draft RUU tanah ulayat maupun RUU pertanahan, itu sama-sama tidak berlaku surut. Menurut saya, hal itu juga tidak akan menyelesaikan persoalan yang dihadapi.

Tadi saya juga setuju dengan Pak Julius bahwa swapraja menurut saya bukan masyarakat adat. Walaupun mungkin secara akademik bisa *debatable*. Tetapi menurut saya ini juga pilihan politik. Bahwa, dalam pengaturan ini bukan semata-mata soal akademiknya yang ditonjolkan. Tetapi, kemudian bagaimana pilihan politik kita di dalam pertanahan. Apakah politik hukumnya menganggap swapraja sebagai kelanjutan dari masyarakat adat yang tadi dikutip dari tulisan Myrna yang mengatakan berasal dari masyarakat adat yang kehilangan otonomi politikya. Atau secara politik kita menyerahkan, atau kita setuju, dengan Pasal 18B Ayat (2) yang menganggap masyarakat hukum adat itu berada di tingkat komunitas, desa atau disebut dengan nama lain. Jadi, saya juga sepakat dengan itu.

Saya setuju juga dengan Bang Kurnia Warman tadi bahwa memang dilematisnya hak privat-publik itu mengandaikan ada pemerintahan publik. Tetapi, jangan sampai dalam proses pengakuannya, hak-hak adat lain yang bersifat turunan dari hak ulayat yang bersifat publik itu, jangan sampai terhambat pengakuannya kalau tidak ada pengakuan di tingkat unit pemerintahan yang bersifat publik. Karena mungkin tidak banyak lagi yang begitu. Bahkan, yang ada sekali pun juga tidak terlampau efektif. Misalnya, Minangkabau dan seterusnya. Buktinya, sekarang UU Desa sudah memberikan ruang kepada munculnya nomenklatur desa adat yang salah satu kewenangannya mengatur, mengurus tanah atau ulayat. Ternyata, belum ada yang mengambil kesempatan itu. Hal itu menunjukkan bahwa boleh jadi eksistensi dari susunan masyarakat adat yang memiliki hak publik privat itu melemah, atau memang dia sudah tersaingi oleh kekuatan politik yang lain. Jadi, situasi itu juga harus kita pertimbangkan. Jangan sampai karena sifat memerintahnya

hilang, hak privat-publiknya juga turut hilang. Ini menurut saya yang harus kita atur di dalam berbagai undang-undang tadi. Itu detail-detail yang mungkin perlu saya sampaikan. Nah, terkait bagaimana itu kita rangkum ke dalam pengaturan yang ada di berbagai kebijakan, itulah yang mungkin perlu kita bangun satu model, yang bisa ditautkan nanti ke dalam berbagai RUU yang ada.

Satu komentar terkait pertanyaan Mas Luthfi. Pasti, di lapangan pemisahan antara tanah negara, tanah ulayat, tanah hak tadi itu, seperti yang ditunjukkan dari kasus di Jawa, bisa tidak *clear and clean*. Dengan kata lain, ada singgungan-singgungan. Saya rasa, di sini mungkin tantangan kita untuk memilih atau berani memilih dalam situasi seperti itu. Misalnya, tadi Mas Luthfi mengatakan ini konteksnya tanah desa. Pertanyaannya kan, apakah desa ini sebagai masyarakat adat Jawa, ataukah desa sebagai unit pemerintahan? Misalnya begitu. Kalau dipakai yang pertama, bahwa desa sebagai susunan masyarakat hukum adat di Jawa, kita asumsikan saja itu adalah tanah ulayat. Jadi pengakuannya ada di sini, sedangkan pengaturan ke dalamnya tidak perlu diatur lagi. Kurang lebih, begitu konsep pengakuan tanah ulayat yang bersifat publik, ada kewenangan yang bersifat publik semacam itu. Tetapi kalau desa di Jawa tidak bersifat seperti itu, mungkin peluang-peluang seperti sertipikat hak bersama bisa menjadi alternatif.

Pasti tidak ada pilihan yang sempurna. Tetapi, menurut saya, mungkin kita bisa melakukan uji coba atau menelisik lebih dalam, kira-kira kerumitan yang kita diskusikan ini bisa ditampung nggak dengan struktur taksonomi yang ditawarkan oleh Bu Maria. Nah, kalau memang tidak mungkin dan kalau dipaksakan hal itu akan menimbulkan persoalan yang besar, baru kita pikirkan sebuah nomenklatur baru, misalnya begitu. Tetapi kalau seandainya bisa ditampung, saya setuju dengan Bu Maria, mari kita gunakan saja seoptimal mungkin UUPA sebagai akar induknya, dari pada harus membangun sesuatu yang baru yang mungkin akan terlalu jauh perjuangannya.

Bagian VI

MERANCANG
AGENDA TINDAK LANJUT

32

.....

MERANCANG AGENDA KE DEPAN: JEJARING ADVOKASI, PENGETAHUAN DAN GERAKAN SOSIAL

NOER FAUZI RACHMAN

Kebanyakan sarjana hukum itu suka bikin masalah, karena salah satu muara ilmunya itu adalah terlampau banyak kehendak untuk mengatur. Tapi karena ekosistem dari lokasi di mana ilmunya itu diaplikasikan tidak dikuasai, dan pemahaman taksonominya tidak ada, maka masing-masing lantas mengusulkan sendiri-sendiri, hingga masuk dalam proyek legislasi nasional.

Ini benar-benar sulit bagi saya yang menekuni politik agraria dan diganggu oleh kenyataan sektoralisme sistem-sistem hukum. Orang-orang seperti saya, ketika masuk ke dalam dunia pengaturan itu, bingung sekali ketika berhadapan dengan mereka yang bilang: *seharusnya* ini ada sistemnya. Tetapi dunia ini kan tidak diatur oleh *apa yang seharusnya*. Contohnya, ketika saya memasuki ke dalam isu-isu *resource tenure* di Kementerian LHK, mereka bilang: "Ini tidak ada kaitannya dengan UUPA, yang tidak berlaku di sini." Kok bisa sebuah UU dianggap tidak berlaku? Bagaimana nalarnya?

Kalau kita berada di luar, mudah sekali kita mengkritik sekotralisme, bahkan pertentangan antar beberapa UU dan turunannya. Apalagi kalau yang menjadi konstituen kita adalah wartawan, mahasiswa, atau siapa saja yang *tidak* berhubungan dengan para pengatur itu. Padahal, kita kan mengasumsikan bahwa pengetahuan yang kita bicarakan ini mau disampaikan kepada para pengatur itu.

Nah, saya mau, kita masuk ke dalam diskusi bagaimana politik dan proses kebijakan pengaturan hukum seperti itu. Ini menjadi arena pertama.

Arena yang kedua, soal berbenah di dalam pengetahuan kita. Waktu saya mendengarkan uraian yang agak panjang dari Ibu Maria Sumardjono, saya merasa ini saatnya kita semua *bebenah* secara benar, yakni mempunyai satu sistem pengetahuan, setidak-tidaknya repositori pengetahuan, tapi yang dikodifikasi. Jadi entri-entrinya itu teratur. Makanya, pada kalangan terbatas saya menyebut ini satu ensiklopedi, yang mengharuskan kita membangun sistem pengetahuan. Saya tidak pernah menemukan ensiklopedi studi agraria. Orang BPN bikin terbitan seenaknya dan memberi nama: *Kamus Agraria dan Tata Ruang*. Itu kan proyek pengadaan, tetapi dikasih nama kamus. Padahal, ketika saya lihat-lihat, ini tidak pakai rujukan memadai, kamus itu kan definisi dan pengertian beserta contoh-contohnya. Setiap entri dalam suatu kamus harus mempunyai dasar pekerjaan bibliografi beranotasi, yang berisikan bagaimana literatur memberikan pengertian atau definisi apa atas istilah itu. Apalagi, satu istilah itu dipakai oleh para ahli bisa jadi dengan pengertian yang berbeda-beda. Maka entri itu harus dapat menunjukkan perbedaan-perbedaan semacam itu sehingga orang menggunakannya sebagai rujukan.

Nah, saya benar-benar memikirkan metodologi hingga cara untuk pengumpulan, kodifikasi hingga penulisan lema-nya. Bagaimana cara pembuatan naskah ensiklopedi itu? Saya berharap ia menjadi suatu rujukan pengetahuan yang memang mencerminkan kekayaan bangsa ini. Khususnya, saya mau mengingatkan satu hal dari van Vollenhoven yang membuat kumpulan hukum adat dari berbagai lokasi, yang termasuk bisa menampilkan urusan penguasaan tanah dari masyarakat adat. Hasilnya terlihat bahwa keanekaragaman adalah kekhasan dari bangsa Indonesia. Dulu belum ada nama bangsa Indonesia ini, tetapi van Vollenhoven membawa kata adat ke dalam *vocabulary*-nya, di dalam ilmu yang kemudian ada yang menyebut dirinya sebagai bapak ilmu hukum adat. Ya, kemudian jadi identitasnya. Saya menemukan dia menyebut dirinya demikian sebagai bagian dari pertarungannya dengan ahli-ahli Belanda yang lain berkenaan dengan pengapusan pasal-pasal larangan pelepasan tanah dari masyarakat pribumi. Nah, pengetahuan hukum adat ini

kemudian menjadi pengetahuan umum para sarjana hukum, dan menjadi bidang studi di dalam keilmuan hukum.

Saya ingin sekali kita kodifikasi hukum adat itu, yang sudah ada hukum adatnya, dibalikkan lagi ke dunia pengetahuan, untuk pada gilirannya kita menunjukkan satu referensi baru yang ada sekarang. Saya rasa, kelompok yang ada di percakapan ini adalah satu klub untuk itu. Saya tidak mengatakan bahwa ini adalah satu-satunya klub karena, misalnya, ada Jurnal Adat yang sekarang keluar dari Fakultas Hukum, Universitas Hasanuddin. Itu adalah grup yang lain lagi, yang digerakkan oleh beberapa alumni dari Leiden. Juga ada koalisi tertentu yang menurut saya penting sekali sebagai kekuatan dan kita punya momentum untuk mengembangkan pengetahuan itu secara berjaringan.

Yang ketiga, catatan saya untuk kita semua, ketika kita masuk ke dalam urusan bagaimana di satu pihak ada momentum pembuatan kebijakan hukum, yang ditangkap komunitas akademiknya di sini, dan di pihak lain ada gerakan sosial yang jaraknya dengan kita juga besar sebenarnya. Keduanya sudah bekerjasama, umpamanya, dalam tuntutan pembentukan undang-undang hukum SDA oleh gerakan sosial advokasi. Nah, di dalam pekerjaan kita, relasi kita dengan banyak gerakan sosial ini begitu penting sebenarnya.

Seperti tadi Pak Sembiring mengatakan, itu sebenarnya kerajaan itu jangan dimasukkan dalam kategori hukum adat. Ini ada gerakan besar terkait ini. Memang, ini bukan bagian dari pekerjaan kita, akan tetapi hal itu merupakan gerakan sosial yang besar. Pada saat Pak Jokowi datang ke Sumatera Utara, beliau memperoleh gelar adat. Tetapi itu bukanlah sekedar suatu upacara. Begitu Pak Jokowi pulang dari situ, ada permasalahan di bawah situ. Dan tiba-tiba keluar satu surat mengenai pengakuan wilayah adat dari kerajaan itu. Dalam hal ini, ada hubungan dengan satu gerakan sosial yang lain, yakni adanya *counter-movement* atau gerakan tanding terhadap gerakan AMAN.

Nah, saya ingin sekali kita juga memperhatikan adanya praktik bukan hanya menyangkut "seni pengaturan" dari para pengatur-pengatur itu, tetapi juga praktik dari gerakan sosial yang mencoba mengartikulasikan, menyampaikan suaranya ke dalam pertarungan-

pertarungan kekuatan di berbagai arena yang saling berhubungan satu sama lain.

33

.....

MERANCANG AGENDA TINDAK LANJUT: TRANSKRIP DISKUSI

Noer Fauzi Rachman

Untuk memulai, saya mau meminta Pak Shohib memberikan suatu pendapat. Habis dari sini kan ada sesuatu yang akan dilakukan. Maksud pertemuan ini kan memberikan suatu catatan-catatan yang akan menjadi *policy paper*. Dan *policy paper*-nya itu akan dibuat. Saya ingin waktu setengah jam yang tersisa ini kita bicarakan itu dan bagaimana mekanisme agar dapat dikeluarkan hasilnya.

Mohamad Shohibuddin

Saya kira yang kita diskusikan tadi ini juga salah satu tantangannya adalah bagaimana menempatkan kesemuanya itu dalam bayangan untuk mengintegrasikan kesemua skema pembaruan tenurial. Misalnya, tadi sudah panjang dibahas oleh Bang Rikardo, untuk konteks registrasi, yang terkait penguasaan semi formal. Lalu ada rekognisi, dan segala macam. Tetapi untuk tantangan pemulihan hak, yang bentuknya kurang lebih restitusi itu, kita juga belum banyak mengangkatnya. Padahal kenyataannya, seperti yang sudah disinggung oleh Bang Yando, ketika HGU di Sumatera Barat telah berakhir, ternyata tetap saja menjadi tanah negara. Padahal, itu sebetulnya adalah sejarah perampasan tanah adat. Kita juga belum punya diskusi soal itu juga sebelumnya.

Jadi saya merasa bahwa dengan keragaman masalah tenurial, maka juga mesti ada integrasi ragam skema pembaruan tenurialnya. Tadi

juga ditegaskan di dalam sambutan Prof Amo, bahwa kita harus membayangkan kesemua bentuk *tenure reform* itu, menjadi opsi-opsinya. Itu satu tahap pembahasan sebelum kemudian masuk ke pengaturannya.

Jadi, ada nomenklatur dari Bu Maria tadi itu, tetapi juga ada ragam masalah tenurial, lalu juga ada pilihan-pilihan skema reformanya yang juga harus beragam pula. Tidak bisa semuanya masuk ke dalam kamar land reform, atau pengakuan, dan segala macam. Tetapi kita juga harus membayangkan integrasinya itu, mulai dari land reform, registrasi, restitusi, devolusi juga. Nah, kemudian dari situ juga kemudian pengaturannya harus seperti apa. Ini juga, saya kira, masih butuh waktu untuk membuat lingkaran diskusi untuk itu.

Nah, kemudian mengenai output tadi, saya membayangkan ini ada beberapa jalur sebetulnya. Satu jalur yang sudah dibayangkan oleh Bang Yando kan membuat satu *legal drafting* tandingan. Itu untuk konteks revisi Permen No. 10/2016 maupun RUU yang sedang dalam proses. Itu satu jalur yang mungkin nanti rombongannya ada orang-orang tersendiri, karena ini butuh kecakapan *the art to govern*.

Terus satu jalur lain saya kira menghasilkan *policy paper* tadi itu. Dalam hal ini saya kira mungkin harus dibuat topik-topik yang sifatnya memayungi, misalnya kerangka generik, tetapi kemudian nanti ada pecahannya.

Tetapi yang kemudian saya bayangkan juga adalah dari proses ini ada satu macam embrio untuk yang disampaikan Bang Oji, yaitu satu kodifikasi yang nantinya bisa menjadi ensiklopedi. Katakanlah begitu ya. Karena di dalam pembahasan sepanjang hari ini kita punya kekayaan untuk membahas kompleksitas pengaturan, tetapi juga kekayaan mengenai kasus-kasus empiris di mana keragaman masalah tenurial adat itu, ternyata macam-macam bentuknya. Nah, artinya, kalau ini menjadi satu dokumen tersendiri, maka ini dapat menjadi embrio dari yang disebut Bang Oji sebagai kodifikasi yang kurang lebih diharapkan akan menjadi naskah otoritatif.

Apakah ini juga mungkin seperti itu. Para pihak dan para ahli yang sekarang berhimpun di sini kemudian melanjutkan *effort*-nya untuk melanjutkan naskah-naskah yang kita sudah sampaikan di sini, yang

sebagian juga sudah menghasilkan satu tulisan utuh, bukan sekedar power point. Nah, kalau itu dimungkinkan dan kita dapat sepakati bersama, maka tentu ada proses kolektif beberapa bulan ke depan untuk menjadikan yang satu plastik tebal ini menjadi buku yang kurang lebih otoritatif dalam rangka mengkodifikasi banyak hal tadi.

Jadi ini kebutuhannya bukan hanya sekedar untuk mempengaruhi para pengambil kebijakan melalui naskah *policy paper*. Tetapi juga menjadi satu bentuk awal dari apa yang dibilang bang Yando tadi, bagaimana menghasilkan naskah mengenai kondisi orang Indonesia dan tanahnya pada zaman sekarang ini.

Itu komentar dari saya.

Rikardo Simarmata

Saya pikir poin mengenai namanya kodifikasi, kompilasi, atau dokumentasi ini sangat penting. Karena saya tidak ikut semua inisiatif yang sedang berlangsung mendorong regulasi ini, tetapi kok rasanya seperti tidak ada aksi yang terpimpin. Jadi, itu yang menyebabkan kemudian kita belum menceritakan misalnya teman-teman sekarang mengawal revisi UU No. 5/1990 tentang Konservasi Sumber Daya Alam Hayati dan Ekositemnya.

Nah, karena itu saya sendiri merindukan, jadi ini boleh cabangnya banyak. Itu bagian dari penugasan nanti, siapa mengawal apa. Tetapi, semuanya itu mengacu pada satu dokumen yang sama. Saya pikir itu tantangan organisasi advokasi ini. Karena kalau tidak, kita jangan terkejut kalau tiba-tiba nanti teman kita di sebelah sana itu sudah berhasil mendorong regulasi A menggunakan istilah yang berbeda juga diartikan secara berbeda, yang dalam kacamata hukum nanti akan menyebabkan kebingungan. Itu yang juga kita bingung dengan kemunculan Permen LHK P32 yang kalau dibaca dari kacamata hukum itu memunculkan satu norma-norma yang dia beda lagi dengan norma yang lain. Beda dengan norma yang ada di atasnya. Itu bisa memunculkan kebingungan tersendiri. Kenapa bisa terjadi demikian? Karena, ketika tidak terorganisir, teman di tempat lain menghasilkan nomenklatur yang berbeda dan dengan pemaknaan yang berbeda, sementara kita juga menghasilkan makna

dan arti yang berbeda juga. Itu menghasilkan banyak regulasi atau perundang-undangan yang tidak konsisten. Tidak padu.

Jadi, saya pikir penting aksi terpimpin itu kita segera adakan. Nah, kalau sudah punya itu, melayani, mengawal revisi permen 10/2016 mungkin akan menjadi jauh lebih baik gitu. Jadi, sebenarnya apa manfaatnya kita ini berkumpul berkali-kali dengan orang yang hampir sama, tetapi setiap kali kita diskusi seolah-olah seperti tidak sedang mengacu kepada sumber pengetahuan yang sama. Menurut saya ini penting.

R. Yando Zakaria

Pertama soal hukum restitusi itu Mas Shohib. Kalau ke dalam RUU perlindungan hak masyarakat adat yang terdakwanya ada 3 orang di sini, itu sudah masuk. Sudah termasuk bahwa pengakuan hak masyarakat adat itu, hak yang bersifat tetap, seperti hak milik, itu berlaku tetap. Kemudian hak yang bersifat sementara, HGB, HGU, itu kalau habis maka kembali ke masyarakat adat. Kurang lebih begitu. Walaupun nanti perlu ditindaklanjuti di dalam pengaturan teknisnya.

Nah, terkait dengan itu, kemudian yang memang belum diatur, ada ganti rugi. Itu memang tidak ada, sejauh yang saya tahu dari lima atau enam undang-undang tadi, tidak ada yang mengatur hal itu. Walaupun AMAN sebagai gerakan sosial yang tadi, Bang Oji katakan harus diperhatikan, mempunyai tuntutan itu, di samping hal-hal yang lain.

Nah yang kedua, kalau saya melihat begini. Apa yang kita bicarakan ini, terkait apa yang Mas Shohib katakan *legal drafting* tandingan itu, sebenarnya dimaksudkan bukan hanya untuk konteks Permen, Pak Rikardo. Jadi kalau hasil pembicaraan saya dengan Bu Maria kan begini. Sebenarnya undang-undang tanah hak ulayat itu tidak perlu. Bu Maria begitu posisinya, walaupun dia ketua timnya itu. Tetapi, substansinya tetap dia bikin, dengan harapan itu bisa kita gunakan ke Permen yang paling mudah advokasinya. Jadi kita perlu memikirkan substansi yang bisa digunakan dalam 6 jenis peraturan kebijakan tadi. Cuma satu dokumen saja itu. Tapi, advokasinya bisa masuk ke undang-undang kehutanan, bab tentang pengakuan

hak masyarakat adat. Masuk ke undang-undang pertanahan, bab pengakuan hak masyarakat adat. Masuk ke dalam undang-undang masyarakat adat, dan seterusnya. Tetap dokumen itu. Jadi, dari segi *legal drafting*, sebenarnya yang dihasilkan satu. Satu sub bab-lah, katakan begitu, berkaitan dengan makna, peraturan, syarat dan macam-macam itu tadi, yang bisa kita gunakan mengadvokasi enam peraturan perundangan yang sekarang sedang bergulir. Itu yang soal *legal drafting*.

Nah, menurut saya, *legal drafting* itu tetap terkait dengan *policy paper*. Jadi, yang Mas Shohib menunjukkan tiga, mungkin saya bisa kategorikan dua saja. Pertama, *policy paper* plus *legal drafting*nya, jadi *legal drafting* itu tentu tidak bisa berdiri sendiri. Harus ada semacam pengantarnya. Mengapa begini-begini, karena kondisinya begini-begini. Ini merupakan satu kesatuan menurut saya.

Sementara, untuk yang kedua, yang di-*endorse* juga oleh Rikardo, menurut saya satu kebutuhan baru, suatu dokumen yang terpisah dari yang pertama itu. Yaitu, kurang lebih, tentang *Bangsa Indonesia dan Tanahnya*. Kurang lebih begitu. Inilah gabungan menurut saya. Juga, mungkin, enam undang-undang yang ada itu juga cukup kaya naskah akademiknya. Jadi, dari segi itu, sebenarnya mungkin juga perlu dirujuk, istilahnya Budi Harsono disandir, juga dari beberapa itu, bisa dijadikan satu, kemudian bisa ditambahkan dengan yang kurang. Jadi ada dua agenda ke depan.

Menurut saya, yang penting untuk saya tambahkan ke depan. Kalau Mas Shohib mengatakan ada tiga tadi, menurut saya ada dua, saya tambahkan satu lagi jadi empat, atau jadi tiga versi saya. Nah, itu bagaimana mengawal proses ini. Jadi, bagaimana forum ini, seperti saya katakan tadi, dua inisiatif itu perlu bukan hanya di-*endorse*, tetapi memang ditarik oleh orang-orang yang memang punya satu *credential*, istilahnya Bang Oji, terhadap masalah itu. Nah, oleh sebab itu, menurut saya forum ini mungkin perlu menjadi wadah untuk itu, sehingga bisa mengatasnamakan apalah nanti namanya. Tetapi, menurut saya, itu perlu diformalkan sehingga dua kegiatan tadi itu betul-betul bisa berjalan.

Nah, terkait kegiatan yang pertama, atau agenda satu dan dua di dalam versinya Mas Shohib, mungkin akan ada dukungan fasilitas untuk memungkinkan itu. Katakanlah, mungkin tiga orang terlibat,

atau sampai lima orang, dengan beberapa hari kerja untuk dapat menghasilkan dokumen itu. Nah, itu ada, merupakan kesepakatan lanjutan dari hasil ini. Jadi, kegiatan pertama ini menghubungkan PSA dengan Samdhana, kemudian RAPS. Tahapan dua dan tiga itu akan dipikul oleh AMAN dan HUMA. Jadi, itu sudah ada di dalam agenda gitu, sehingga mungkin dalam kesepakatan ini kita perlu juga bersepakat siapa yang akan terlibat. Untuk itu, catatan dan notulen atau segala macam ini penting, karena semua pembicaraan tadi sangat kaya. Bagaimana yang kaya itu distrukturkan ke dalam dokumen yang terbaca dan terpahami oleh pihak lain. Nah, itu sudah dipahami.

Sedangkan yang ketiga, mungkin ini baru satu yang perlu sama-sama kita bicarakan. Dan mungkin itu juga berkaitan dengan ide ensiklopedi studi agraria yang mungkin bisa disambung ke sini. Itu respon saya.

Noer Fauzi Rachman

Ini tinggal 8 menit. Karena kita harus berakhir pada jam 16.00.

Saya punya kerangka sederhana saja. Ini ada suatu momentum, yang menghasilkan kritik luar biasa, momentum ini berlangsung dua tahun yang lalu. Ini terkait penghapusan Permen Agraria No. 5/1999 tentang tanah ulayat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang, yakni Ferry Mursidan Baldan, melalui Permen 2015 lalu junto 2016 itu, sehingga membuat kekosongan hukum.

Kekosongan hukum ini berbahaya. Kurang lebih begitu dikatakan. Kenapa? Karena ada situasi masyarakat yang situasi tenurialnya benar-benar sedang panas, yakni tentang apa yang disebut secara kategori di sini: hak bersama, hak komunal, hak ulayat, masyarakat hukum adat atas wilayah adatnya. Nah, itu membutuhkan suatu intervensi.

Jadi kita menyatakan kepedulian dulu, menampakkan diri ada grup akademik ini, ahli-ahli dari berbagai macam, akademik, *scholar-activist*, yang datang dengan suatu kritik atas kekosongan hukum ini kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang. Kekosongan ini harus diisi. Oleh apa? Oleh semua bahan yang sudah kita kumpulkan ini, oleh studi-studi jaringan kita ini. Walaupun studi-studi itu masih

belum terorganisir kodifikasinya, masih terpisah-pisah, dan belum sampai pada pengetahuan yang memungkinkan taksonomi itu keluar, tapi kita sudah berhasil mencapai kesempatan untuk dapat mengeluarkan naskah otoritatif. Kurang lebih itu yang akan kita hasilkan.

Nah, naskah yang otoritatif ini karena berhadapan dengan Permen Agraria dan Tata Ruang, harusnya keluar di dalam bentuk usulan-usulan, butir-butir norma, setidaknya norma hukumnya apa, dan contoh pengaturannya seperti apa. Kalau dimasukkan ke dalam pasal, masih tanpa nomor. Jadi, hanya hirarki saja. Nah, itu sudah harus keluar dari satu grup orang. Grup orang itu menghasilkan suatu draft yang diedarkan kepada kita semua, dan mendapatkan *feedback*, sehingga bisa disimpulkan itu hasil kerja bersama.

34

PIDATO PENUTUPAN

MOHAMAD SHOHIBUDDIN

Assalamu 'alaikum wr. wb.

Bapak dan ibu sekalian, saya menyampaikan penghargaan yang luar biasa. Sepanjang hari ini kita sudah mencurahkan waktu, pikiran untuk mendiskusikan hal-hal yang berat ini.

Tentu saja proses ini akan menjadi sia-sia dan sayang sekali kalau tidak terdokumentasi dengan baik. Bahkan kalau bisa diwujudkan dalam bentuk publikasi yang nantinya akan mendukung seluruh proses advokasi kebijakan ini.

Oleh karena itu, kami dari panitia memohon bapak/ibu sekalian untuk menformulasikan apa yang sudah kita bicarakan dalam forum ini menjadi satu tulisan utuh, meskipun tidak terlalu panjang. Tulisan-tulisan ini nantinya akan kita himpun menjadi satu naskah dan kita publikasikan. Hal ini diharapkan menjadi tonggak awal, bukan menjadi satu-satunya, untuk mendorong beberapa agenda tindak lanjut yang sudah kita bicarakan tadi.

Nah, itu yang pertama. Kemudian yang kedua, tentu ke depan kami harapkan akan ada interaksi lebih lajut. Karena saat diskusi tadi sudah disampaikan beberapa agenda yang menanti kita di waktu-waktu mendatang, mulai dari *legal drafting*, kemudian *policy paper*, ada naskah otoritatif dan seterusnya.

Jadi, semoga jaringan para ahli ini tidak berhenti hanya setelah pertemuan selesai pada hari ini. Akan tetapi, justru jaringan ini

akan terus berlanjut dengan interaksi yang lebih intens lagi pada masa-masa mendatang.

Demikianlah yang dapat saya sampaikan sebagai penutup acara ini. Sekali lagi, terima kasih kepada seluruh peserta, terima kasih kepada Bang Yando sebagai inisiator acara ini. Mas Oji yang telah memfasilitasi acara ini dengan penuh kejutan pemikiran.

Kemudian terima kasih juga kepada para pendukung kegiatan ini dari sekretariat RAPS dan Samdhana. Juga kepada seluruh anggota panitia yang telah bekerja keras selama penyelenggaraan seluruh rangkaian kegiatan ini.

Kurang lebihnya, kami atas nama panitia dan Pusat Studi Agraria IPB mohon maaf kepada seluruh hadirin.

Dan dengan membaca hamdalah bersama-sama, marilah kita tutup acara ini. *Alhamdu lillahi rabbil 'alamin.*

Demikian dari saya.

Wassalamu 'alaikum wr. wb.

Jakarta, 24 Oktober 2018

35

.....

EPILOG:
PEPESAN KOSONG UNTUK MASYARAKAT ADAT

R. YANDO ZAKARIA

Sepanjang tahun 2018 dan 2019, setidaknya ada 5 (lima) proses penyusunan peraturan perundang-undangan yang terkait pada upaya penyelesaian masalah pengaturan pengakuan dan perlindungan hak masyarakat adat. Termasuk tentang hak ulayat. Masing-masing adalah proses penyusunan RUU Masyarakat Hukum Adat (DPR RI),[1] RUU Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat Adat (DPD RI),[2]

[1] Pada bulan Oktober RUU ini diterima sebagai inisiatif DPR RI dalam Rapat Paripurna DPR RI. Tahap selanjutnya adalah tanggapan Pemerintah berupa penyusunan Daftar Isian Masalah (DIM). Upaya ini sempat berjalan beberapa bulan di akhir tahun 2018 hingga sebelum Pemilu dan Pilpres pada April 2019. Berdasarkan Surat Edaran dari Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan HAM, proses penyusunan DIM ini berhenti hingga selesainya Pemilu dan Pilpres. Nyatanya, hingga tulisan ini dibuat (akhir November 2019), proses penyusunan DIM ini belum berlanjut, sementara kabinet sudah berganti. Sejauh ini, tidak atau belum ada kabar bahwa RUU Masyarakat Adat ini akan menjadi salah satu RUU yang akan prioritas untuk ditetapkan oleh DPR RI periode 2019-2024.

[2] Pada Rapat Pleno DPD RI, Maret 2018, RUU ini diterima sebagai inisiatif DPD RI. RUU ini dimaksudkan sebagai masukan dalam proses legislasi terkait RUU Masyarakat Hukum Adat yang ditangani DPR RI. Namun, karena proses legislasi RUU Masyarakat Hukum Adat relatif terhenti, RUU versi DPD RI juga macet sampai DPD RI periode 2014 – 2019 selesai masa tugasnya dan diganti dengan anggota periode berikut. Sejauh ini belum

RUU Pertanahan (DPR RI),[3] RUU Tanah Adat/Tanah Ulayat (DPD RI),[4] dan revisi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penetapan Hak Komunal Atas Tanah Masyarakat Hukum Adat dan Masyarakat yang Berada dalam Kawasan Tertentu.[5]

Dari kelima inisiatif tersebut hanya inisiatif yang kelima saja yang berhasil ditetapkan. Meskipun secara substantif, pengaturan yang ada dalam beleid Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional ini dapat disebut buruk, bahkan lebih buruk, dibandingkan dengan apa yang tercakup dalam RUU Pertanahan.[6]

---

diketahui bagaimana DPD RI periode 2019 – 2024 ini akan menyikapi RUU ini ke depan.

[3] RUU ini sudah berproses sejak awal DPR RI periode 2014-2019. Namun, terhenti dan/atau tertunda pembahasannya sekitar tahun 2017. Meski begitu, sekitar pertengahan 2019, beberapa bulan sebelum masa tugas DPR RI periode 2014-2019 berakhir, RUU ini kembali gencar dibahas. Baik oleh pihak DPR RI maupun oleh pihak Pemerintah. Percepatan upaya perubahan ini memancing reaksi masyarakat, terlebih secara substansi memang banyak yang dianggap bermasalah. Setelah ada penolakan yang begitu besar dan terus-menerus dari kalangan masyarakat, akhirnya pihak Pemerintah dan DPR RI bersepakat untuk menunda pengesahan RUU ini pada masa tugas DPR RI berikutnya. Saat ini, RUU ini menjadi salah satu RUU prioritas yang akan diselesaikan.

[4] Inisiatif penyusunan RUU ini sudah ada sejak 2012 dan menjadi semakin intens seiring dengan inisiatif penyusunan RUU Pertanahan yang dilakukan oleh DPR RI. Kalaupun tidak akan menjadi RUU tersendiri, substansi yang terkandung dalam RUU ini diharapkan akan menjadi bagian dari kandungan RUU Pertanahan.

[5] Inisiatif revisi ini diambil oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional setelah Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 2016, dan juga Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2015 yang digantikannya, mendapatkan kritikan dari berbagai kalangan. Lihat misalnya Sumardjono (2015; 2016). Lihat juga Sumardjono (2018).

[6] Pada bagian-bagian berikut, catatan ini hanya akan menyoroti kedua kebijakan ini. Pengaturan dalam RUU Masyarakat Hukum Adat juga dapat dikatakan buruk karena hanya bersifat deklaratif, karenanya tidak akan dibahas secara khusus dalam catatan ini. Sementara itu, substansi yang terkandung di dalam RUU PPHMA, dan sampai tingkat tertentu juga substansi RUU Tanah Adat/Tanah Adat, sedikit banyaknya telah mewakili

Soal pengakuan hak MHA atas tanah di negeri ini sudah akut dan berdarah-darah. Tidak sedikit konflik terbuka yang sudah dan tengah terjadi. Tidak terkecuali pada proyek-proyek pembangunan selama Pemerintahan Jokowi-JK (2014-2019).

Bagian Kedua pada RUU Pertanahan bertajuk "Hubungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dengan Tanah" (versi Panja tanggal 9 September 2019). Hal ini mengesankan bahwa RUU Pertanahan ini peduli dengan persoalan pertanahan yang terkait pada masyarakat adat.

Namun, pengaturan yang ditawarkan oleh RUU yang telah ditunda pengesahannya itu terkesan sekedar basa basi belaka. Untuk tidak mengatakan, ia dimaksudkan sebagai alat yang justru akan lebih menyingkirkan masyarakat adat lebih jauh lagi. Pengaturan atas urusan yang genting ini hanya disandarkan pada 6 (enam) Pasal saja, yaitu Pasal 1 Ayat (9), Pasal 1 Ayat (11), dan Pasal 4 hingga Pasal 8, berikut 11 ayat pengembangan yang menyertainya.

Cukupkah?

Tidak jauh berbeda adalah Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 18 Tahun 2019. Meski dari judulnya sudah terlihat bahwa ia adalah peraturan perundang-undangan yang bersifat lebih teknis, namun norma yang terkandung di dalamnya juga amat sumir: tidak lebih dari 8 pasal, termasuk pasal peralihan dan pasal penutup.

Kesan bahwa kebijakan ini dipaksakan dan sekedar menjadi pelipur lara karena RUU Pertanahan gagal ditetapkan pun tidak terelakan. Namun, di pihak masyarakat adat, obat ini terasa teramat pahit. Sebab, dapat dikatakan, tidak ada perbaikan apapun dari kondisi yang ada saat ini. Bahkan, peraturan terakhir ini jauh lebih buruk dari Permen ATR Nomor 10 Tahun 2016 yang, betapapun banyak kekurangannya, mampu menjawab sebagian kebutuhan kepastian hukum penguasaan tanah oleh masyarakat adat. Entah ada agenda besar apa di balik tragedi ini.

---

padangan penulis, meski ada ide-ide penulis lain yang tidak tertampung ke dalam kedua RUU ini.

Tiga Belas Tolok Ukur

Belajar dari penerapan berbagai kebijakan terkait pengakuan hak masyarakat adat atas tanah yang ada selama ini—terhitung sejak hadirnya Peraturan Menteri Agraria/Ka BPN Nomor 5 Tahun 1999 tentang Pedoman Penyelesaian Masalah Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat—paling tidak ada 13 (tigabelas) tolok ukur yang dapat digunakan untuk menilai apakah sebuah kebijakan tentang pengakuan hak masyarakat adat atas tanah membawa manfaat ataukah justru sebaliknya. Terutama, tentu saja, dilihat dari sudut kepentingan masyarakat adat itu sendiri.

Ketiga belas tolok ukur itu adalah:

1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengakuan hak masyarakat adat itu tidak lagi hanya sekedar bersifat deklaratif. Lebih dari itu, harus memuat aturan-aturan tentang tindakan-tindakan pengadministrasian pengakuan hak yang sejatinya telah dinyatakan secara terang benderang di dalam konstitusi;[7]
2. Memberikan arahan yang jelas tentang bagaimana menemukan subjek (susunan masyarakat), objek hak (macam-macam sumber daya alam yang terkait, serta limitasinya sebagai konsekuensi kedaulatan negara tanpa harus mengurangi pengakuan terhadap hak-hak asalinya), dan jenis hak (corak hubungan hukum antara subjek dan objek hak) yang beragam itu di tingkat lapangan;[8]

[7] Cara pandang ini telah ditempuh oleh penyusun RUU PPHMA (versi DPD RI). RUU ini tidak lagi berorientasi pada pengakuan subjek semata, akan tetapi memberikan perhatian yang lebih bersifat teknis pada urusan pengadministrasian pengakuan atas sejumlah hak masyarakat adat. Oleh sebab itu pula, judul RUU ini adalah 'Pengakuan dan Perlindungan Hak Masyarakat adat'. Pengakuan subjek akan dengan sendirinya tercakup di dalam proses-proses pengakuan hak masyarakat adat itu. Penjelasan lebih lanjut tentang dasar pikir RUU PPHMA ini dapat dilihat pada Naskah Akademik yang menyertainya.

[8] Dalam rangka pengakuan tanah adat, setiap Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota, atau setidak-tidaknya Kantor Wilayah di tingkat provinsi, diperintahkan untuk memiliki dokumen hasil kajian tentang konstelasi subjek, objek, dan jenis hak atas tanah adat di wilayah kerjanya. Dengan

3. Mampu mengakomodasi keragaman subjek, objek, dan jenis hak yang dikenal dalam berbagai susunan masyarakat adat, termasuk keragaman corak hubungan manusia/masyarakat dengan lingkungan yang menjadi ruang hidupnya (masyarakat berburu meramu vs menetap);[9]
4. Mengandung penjelasan tentang rincian hak dan kewajiban subjek agar tercapai suatu kepastian hukum di masa depan. Berangkat dari pemilahan dasar antara tanah negara, tanah ulayat (baik yang bersifat publik-privat atau privat semata), dan tanah milik (baik bersifat individu atau bersama);[10]
5. Terhadap tanah ulayat yang bersifat publik-privat, pengaturan mencakup tentang pengakuan penguasaan objek oleh subjek; yang memiliki kewenangan untuk memberikan/menyetujui pemberian bermacam hak yang bersifat sementara di atasnya; oleh negara atas dasar kesepakatan antara subjek hak dengan penerima hak sementara;
6. Terhadap tanah ulayat yang bersifat privat sementara dapat diterbitkan sertifikat hak milik bersama dan/atau sertifikat milik individual;

---

cara ini, pelaksana kebijakan tidak lagi bekerja dengan panduan defenisi dan kriteria-kriteria yang abstrak, namun langsung berhubungan dengan subjek dan objek yang sudah 'jelas nama dan alamatnya'. Dengan begitu, proses identifikasi, verfikasi, dan validasi tidak lagi bersifat 'akademis dan politis' melainkan menjadi bersifat 'sosial-antropologis dan administratif'.

[9] Dengan demikian, ada beberapa skema pemberian kepastian hak yang dapat ditempuh. Masing-masing adalah: (1) Pencadangan lahan yang akan menjadi wilayah kehidupan suatu masyarakat adat (model ini berlaku untuk masyarakat adat dengan tipologi sosial dan budaya berburu dan meramu atau nomaden); (2) Pengakuan atas suatu wilayah yang menjadi ulayat suatu kesatuan masyarakat hukum adat tertentu (artinya, suatu masyarakat adat yang masih memliki struktur pemerintah adat, seperti yang dimaksudkan sebagai 'desa adat' yang telah diatur dalam UU Desa No. 6/2014); (3) Pengakuan atas satuan lahan melalui pemberian sertifikat komunal cq. pengakuan hal ulayat yang bersifat privat (sebagaimana yang dimaksudkan oleh Permen ATR No. 10 Tahun 2016); (4) Penerbitan SHM berdasarkan sejarah tanah yang berpangkal pada hak-hak adat pada masa sebelumnya. Lihat Zakaria (2018) yang juga dimuat dalam buku ini (lihat Bab 29).

[10] Lihat Sumardjono (2018a) yang juga dimuat dalam buku ini (Bab 5).

7. Mengandung aturan, dalam hal masyarakat adat telah berubah sedemikian rupa, tanah-tanah milik adat itu dapat berubah menjadi tanah-tanah milik individual dan bukannya menjadi milik/tanah negara, sebagaimana yang (pernah) dikonsepsikan dalam RUU Pertanahan (versi Juli 2018);
8. Sistem birokrasi yang memudahkan, yang lebih bersifat administratif ketimbang politis, dan kompatibel dengan kapasitas masing-masing susunan masyarakat yang menjadi subjek hak;
9. Menyelesaikan konflik yang muncul sebagai akibat dari kekeliruan kebijakan dan/atau pemaksaan proses peralihan hak di masa lalu, termasuk konflik sebagai akibat adanya dualisme hukum yang memilah-milah domain UUPA 5/1960 (yang hanya berlaku di luar kawasan hutan) dan UUK 41/1999 (yang berlaku di kawasan hutan);
10. Tidak terjadi keragaman mekanisme di dalam memperoleh kepastian hak;
11. Mekanisme perolehan kepastian hak harus terdesentralisasi sampai tingkat kabupaten/kota, kecuali bagi tanah adat/ ulayat yang lintas kabupaten/kota oleh Provinsi; dan bagi tanah ulayat/tanah adat lintas provinsi oleh Pusat;
12. Berbiaya murah, dan dalam kasus tertentu (misalnya untuk model pencadangan lahan bagi kehidupan masyarakat yang masih berburu dan meramu) menjadi tanggungan negara;[11] dan
13. Mengatur soal ganti-rugi dan/atau restitusi atas kasus-kasus pengambilalihan hak-hak masyarakat adat atas tanah.

Konsepsi RUU Pertanahan dan Permen ATR No. 18 Tahun 2019

Pasal 1 Ayat (11) RUU Pertanahan menyatakan bahwa "Kesatuan Masyarakat Hukum Adat adalah sekelompok orang yang memiliki

[11] Hal ini dapat dilakukan melalui, antara lain, pemahaman secara teknis-akademik cukup dilakukan sekali, yakni pada tahap identifikasi, tidak harus kajian kasus per kasus. Pada tingkat kasus, tahapan yang tersisa adalah proses verifikasi lapangan dan pengadministrasian ke dalam Surat Keputusan oleh instansi setingkat Kantor Pertanahan (atau oleh Kanwil dan BPN Pusat dalam kasus tanah adat/tanah ulayat lintas kabupaten dan/atau lintas provinsi).

identitas budaya yang sama, hidup secara turun temurun di wilayah geografis tertentu berdasarkan ikatan asal usul leluhur dan/atau kesamaan tempat tinggal, memiliki harta kekayaan dan/atau benda adat milik bersama serta sistem nilai yang menentukan pranata adat dan norma hukum adat sepanjang masih hidup sesuai perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia". Tidak ada penjelasan tambahan untuk pasal ini.[12]

Padahal, Zakaria (2018 dan 2019) telah menunjukkan bahwa salah satu penyebab munculnya fenomena "banyak kebijakan, namun miskin perubahan" pasca penegasan pengakuan negara atas hak masyarakat adat melalui Putusan MK 35 Tahun 2012, adalah karena tidak memadainya definisi tersebut mengakomodasi kompleksitas susunan MHA.

Definisi itu mengasumsikan hanya ada satu susunan MHA dalam banyak konteks kebudayaan suku-(bangsa). Dalam kenyataannya, dalam konteks orang Minangkabau misalnya, susunan MHA itu bisa saja disebut *nagari* atau *rajo*. Padahal, ada pula yang disebut *paruik*, *kaum*, dan *suku*. Ketiga susunan inilah yang membentuk apa yang disebut *nagari* atau *rajo* itu. Menggunakan kebijakan yang ada sekarang ini, susunan yang mana yang harus di-perda-kan, agar tanah adat mereka diakui negara?

Demikian pula, RUU Pertanahan merumuskan bahwa "Hak Ulayat adalah hak Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang bersifat komunal untuk menguasai, mengelola dan/atau memanfaatkan, serta melestarikan wilayah adatnya sesuai dengan tata nilai dan hukum adat yang berlaku" (Pasal 1 Ayat (9)). Lagi-lagi tidak ada penjelasan yang ditambahkan kecuali dinyatakan "cukup jelas".[13]

Kembali RUU Pertanahan dan/atau Permen ATR Nomor 18 Tahun 2019 mengasumsikan suatu tatanan MHA yang tunggal. Di tingkat lapangan, sebagaimana yang juga sudah ditunjukkan dalam tulisan yang dirujuk, situasinya juga kompleks. Kembali ke Minangkabau,

[12] Defenisi ini juga digunakan oleh Permen ATR Nomor 18 Tahun 2019. Lihat Pasal 1 ayat (1).

[13] Definisi ini juga digunakan dalam Permen ATR Nomor 18 Tahun 2019. Lihat Pasal 1 ayat (2).

masing-masing *kaum, suku, nagari* atau *rajo* memiliki ulayat-nya masing-masing. Lengkap dengan sistem pengaturan yang tersendiri pula. Seorang *panghulu andiko* yang punya kewenangan mengatur *ulayat kaum*-nya tidak bisa mencampuri urusan *ulayat kaum* yang lain. Apalagi ikut campur mengurus *ulayat suku* atau *ulayat nagari*. Ketika seorang *ninik mamak* diangkat menjadi anggota suatu *Kerapatan Adat Nagari* (KAN) misalnya, yang tugas utamanya adalah mengurus *ulayat nagari*, tidak serta-merta ia dapat ikut campur soal *ulayat kaum* atau *ulayat suku*-nya, meski ia adalah anggota dari *kaum* dan/atau *suku* tersebut.

Dengan kata lain, para perumus RUU Pertanahan dan Permen ATR Nomor 18 Tahun 2019 menyamaratakan kapasitas berbagai susunan masyarakat adat yang sejatinya saling berbeda itu.

Demikian pula halnya dengan pengertian hak ulayat yang juga dianggap seragam oleh para perumus kedua peraturan perundang-undangan itu. Padahal, dalam konteks orang Minangkabau tadi, hanya *nagari* dan *rajo*-lah yang memiliki kewenangan publik, sedangkan pada ulayat kaum dan suku hanya terkandung hak-hak yang berisfat privat (Sumardjono 2018a).[14]

Pengaturan yang *gebyah-uyah* semacam ini terbaca pada Pasal 5 Ayat (4) RUU Pertanahan, di mana dinyatakan bahwa "Bentuk pengakuan dan perlindungan Pemerintah dan Pemerintah Daerah terhadap Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat atas Tanah di wilayahnya sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) dilakukan melalui penetapan peraturan daerah". Tidak peduli apakah susunan MHA itu bersifat publik atau privat, begitu juga dengan sifat ulayatnya apakah bersifat publik-privat atau sekedar privat semata, semuanya harus ditetapkan melalui peraturan daerah. Hal ini pun baru dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan dari menteri terkait (Pasal 5 Ayat (7)).

Padahal, dalam RUU Pertanahan versi yang lebih awal, RUU ini telah mengakomodasi realitas lapangan dengan membedakan antara pengaturan ulayat yang bersifat publik-privat dengan yang bersifat privat saja. Hak ulayat yang bersifat publik-privat diatur

[14] Lihat juga: Sumardjono (2018b).

pada Pasal 10 Ayat (5). Tanah ulayat yang bersifat publik-privat ini hanya akan dicatat dalam buku pertanahan dan tidak dikeluarkan sertifikatnya.

Toh, dalam banyak masyarakat adat saat ini penguasaan tanah (termasuk hutan adat) berpusat kepada satuan-satuan sosial yang berdasarkan hubungan kekerabatan (pertalian darah atau perkawinan), seperti *marga raja* bersama *marga boru*-nya dalam etnik Batak Toba; *kaum* dan *suku* dalam etnik Minangkabau; atau *soa* dalam beberapa kelompok etnik di Maluku.

Untuk urusan ini, Peraturan Menteri ATR Nomor 18 Tahun 2019 menyatakan bahwa "Penetapan pengakuan dan perlindungan Kesatuan Masyarakat Hukum Adat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan." Tidak terlalu jelas peraturan perundang-undangan mana yang dimaksudkan. Artinya, bersama-sama dengan Pasal 4 yang berbunyi, "Pelaksanaan Hak Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 tidak berlaku terhadap bidang-bidang tanah yang pada saat ditetapkannya: (a) sudah dipunyai oleh perseorangan atau badan hukum dengan sesuatu hak atas tanah; atau (b) yang sudah diperoleh atau dibebaskan oleh instansi pemerintah, badan hukum atau perseorangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan" maka Peraturan Menteri ATR Nomor 18 Tahun 2019 ini sudah kehilangan fungsinya yang sesungguhnya.

Kebijakan yang Buruk

Dalam kokteks RUU Pertanahan, pokok pengaturan tentang hubungan MHA dengan tanahnya terdapat pada Pasal 5 yang terdiri atas 9 ayat itu. Pada intinya, Pasal 5 ini mengatur soal syarat dan mekanisme pengakuan hak MHA atas tanah, serta syarat pengakuan keberadaan masyarakat hukum adat itu sendiri.

Berbeda dari kebijakan-kebijakan yang ada sebelumnya, RUU Pertanahan ini tidak mengatur mekanisme penetapan keberadaan masyarakat hukum adat sebagai subjek hak. Meski begitu, berbeda dari Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 5/1999 misalnya, sebagaimana kebijakan sektor agraria pasca-

Putusan MK 35/2012, UU ini juga menganut logika hukum "yang bersyarat dan bertahap" (Zakaria 2018).

Sebagaimana yang dinyatakan pada Ayat 4–7, pengakuan atas objek hak masyarakat adat dalam bentuk hak ulayat itu harus melalui penetapan peraturan daerah, kabupaten/kota atau provinsi. Itu pun setelah mendapatkan persetujuan Menteri Dalam Negeri. Pengaturan ini jauh lebih buruk dari kebijakan-kebijakan yang juga buruk yang sudah ada sebelumnya.

Lebih parah lagi, sebagaimana diatur pada Pasal 5 Ayat (8), yang antara lain menyatakan bahwa pengakuan hak masyarakat adat itu dapat berjalan sepanjang "tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan", membuat pasal-pasal pengakuan yang sebelumnya menjadi hampa. Menjadi tidak jelas maknanya. Sehingga tidak mengandung norma yang menjamin kepastian hukum dan menyelesaikan masalah, sebagaimana yang dijanjikan dalam Penjelasan Umum-nya.

Mengapa tidak diatur langsung saja apa yang tidak boleh itu? Misalnya, menjadi "sejauh yang tidak bertentangan dengan apa yang telah diatur oleh UU Pertanahan" ini?

Sebab, faktanya, banyak UU lain yang norma-normanya tidak sesuai dengan azas pengakuan hak MHA ini. Dengan demikian, perumus kebijakan telah kalah oleh pengaruh sektor lain dan gagal memenuhi janjinya sebagai UU yang akan menyelesaikan konflik kebijakan di sektor agraria. Akibatnya, dualisme atau lebih (baca: tumpang-tindih) hukum terkait urusan agraria dan sumberdaya alam sebagaimana yang terjadi pada hari ini akan terus berlanjut.

Pepesan kosong

Bersamaan dengan kehadiran Pasal 5 Ayat (9), dapatlah dikatakan bahwa kehadiran kedua ayat terakhir pada Pasal 5 ini pada dasarnya telah menganulir ayat-ayat pengakuan sebelumnya! Sebagaimana yang juga dilakukan oleh Peraturan Menteri ATR Nomor 18 Tahun 2019 melalui pengaturan sebagaimana yang dimaksudkan Pasal 3 dan Pasal 4.

Uniknya, semua ayat dalam Pasal 5, kecuali untuk Ayat (4), RUU Pertanahan dalam Penjelasan dinyatakan "cukup jelas". Adapun penjelasan tambahan untuk Ayat (4) berbunyi "Penetapan hak ulayat yang dituangkan dalam Peraturan Daerah paling kurang memuat penetapan batas-batas wilayah tanah Hak Ulayat dimaksud".

Tampaknya, RUU Pertanahan ini sendiri memang tidak hendak menyelesaikan masalah tumpang-tindih pengaturan pengakuan hak MHA. Hal ini terbaca dengan jelas pada Pasal 6, yang menyatakan "keberadaan Tanah Ulayat Kesatuan Masyarakat Hukum Adat yang masih ada sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 diukur dan selanjutnya dipetakan dalam peta dasar Pendaftaran Tanah serta mencatatnya dalam daftar Tanah, *untuk kawasan yang bukan merupakan kawasan hutan* (cetak miring ditambahkan)".[15]

Juga pada Pasal 7 Ayat (2) RUU Pertanahan yang berbunyi "Tanah Negara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) *tidak termasuk hutan konservasi atau hutan lindung*" (cetak miring ditambahkan).

Padahal, sebagaimana ditulis pada bagian Penjelasan Umum RUU Pertanahan, "selama kurun waktu setelah diundangkannya UUPA tersebut, dalam kenyataannya hingga sekarang masih terjadi tumpang tindih pengaturan tentang pengelolaan dan pemanfataan sumber daya alam termasuk tanah yang saling bertentangan satu dengan yang lainnya. Kondisi ini telah mendorong terbitnya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam".

Oleh karenanya, "telah menjadi suatu keniscayaan perlu disusunnya Undang-Undang tentang Pertanahan ini dalam rangka melengkapi dan menjabarkan pengaturan bidang pertanahan, mempertegas penafsiran, dan menjadi *bridging* (jembatan) untuk meminimalkan ketidaksinkronan antara UUPA dengan peraturan perundang-undangan sumber daya alam terkait bidang pertanahan".

[15] Makna yang sama dapat diperoleh pada Pasal 4 buruf b. Peraturan Menteri ATR Nomor 18 Tahun 2018.

Nyatalah Pasal 5 Ayat (8) dan Ayat (9) RUU Pertanahan telah mengingkari pasal-pasal konsiderans itu.

Bukankah itu artinya RUU ini memang hanya sebuah pepesan kosong belaka?

Daftar Pustaka

Sumardjono, Maria S.W. (2018a) "Jalan Tengah Pengaturan Masyarakat Hukum Adat", *Kompas*, 28 September 2018. Dimuat kembali dalam buku ini sebagai Bab 5.

_____ (2018b) *Pluralisme Hukum, Sumberdaya Alam dan Keadilan dalam Pemanfaatan Tanah Ulayat.* Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

_____ (2018c) *Regulasi Pertanahan dan Semangat Keadilan Agraria*. Yogykarta: STPN Press.

_____ (2016) "Sekali Lagi tentang Hak Komunal", *Kompas*, 8 Juli 2016.

_____ (2015) "Ihwal Hak Komunal Atas Tanah", *Kompas*, 6 Juli 2015.

Zakaria, R. Yando (2018) "Pengaturan Pengakuan Tanah Masyarakat Adat: Meluruskan Logika hukum yang Keliru". Tulisan yang dipersiapkan untuk proses perumusan Rancangan Undang-Undang Pengakuan dan Perlindungan Masyarakat Adat oleh Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI). Februari 2018. Diedarkan dan didiskusikan kembali pada "Diskusi Ahli Mengenai Pengaturan atas Tanah Kolektif, Tanah Komunal, dan Tanah Ulayat". Diselenggarakan oleh Pusat Studi Agraria Institut Pertanian Bogor dan Sekretariat RAPS. Jakarta, 23 Oktober 2018. Dimuat kembali dalam buku ini sebagai Bab 29.

Zakaria, 2019. "Dinamika Pengakuan Hak Masyarakat Adat dalam Jeratan Warisan Hukum Kolonial dan Perubahan Sosial", makalah yang dipresentasikan pada "International Symposium of Journal Antropologi Indonesia (ISJAI) 2019", Yogyakarta, tanggal 6 dan 7 Juli 2019.

.....

BIBLIOGRAFI KARYA TULIS TENTANG TANAH ADAT/TANAH ULAYAT TERBITAN SEKOLAH TINGGI PERTANAHAN NASIONAL[1]

Buku

Shohibuddin, Mohamad dan Ahmad Nashih Luthfi (2010) *Land Reform Lokal a la Ngandagan: Inovasi Sistem Tenurial Adat di Sebuah Desa Jawa, 1947-1964*.

van Vollenhoven, Cornelis. (2013) *Orang Indonesia dan Tanahnya*. Penerjemah: Soewargono.

Sembiring, Julius (2018) *Dinamika Pengaturan dan Permasalahan Tanah Ulayat*.

Bab Buku

Wiradi, Gunawan (2010) "Reforma Agraria Berbasis Rakyat: Belajar dari Desa Ngandagan." Bab 9 *dalam* Gunawan Wiradi, *Seluk Belik Maslaah Agraria, Reforma Agraria dan Penelitian Agraria*. Penyunting: Mohamad Shohibuddin.

Safitri, Myrna A. (2012) "Mempertanyakan Posisi Sistem Tenurial Lokal dalam Pembaruan Agraria di Indonesia." Bab 5 *dalam* Mohamad Shohibuddin dan M. Nazir Salim (eds.) *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007: Bunga Rampai Perdebatan*.

Widowati, Dyah Ayu, Ahmad Nashih Luthfi dan I Gusti Nyoman Guntur (2015) "Pengakuan dan Perlindungan Hak atas Tanah

[1] Bibliografi ini diklasifikasikan menurut jenis karya tulis (buku, bab buku, artikel jurnal dan laporan penelitian) dengan susunan berdasarkan urutan kronologis.

Masyarakat Hukum Adat di Kawasan Hutan." Bab 5 *dalam* Ahmad Nashih Luthfi (ed.) *Asas-Asas Keagrariaan: Merunut Kembali Riwayat Kelembagaan Agraria, Dasar Keilmuan Agraria, dan Asas Hubungan Keagrarian di Indonesia*.

Guntur, I Gusti Nyoman, Dwi Wulan TA. dan Mujiati (2015) "Pengakuan Penguasaan dan Pemanfaatan Tanah dalam Budaya Masyarakat Dayak di Kalimantan Tengah." Bab 4 *dalam* M. Nazir Salim (ed.) *Problem Agraria, Sistem Tenurial Adat, dan Body of Knowledge Ilmu Agraria-Pertanahan*.

Artikel Jurnal

Sulastri, Ni Putu Arie dan I G Nyoman Guntur (2013) "Sistem Tenurial Tanah Adat di Bali: Studi Tanah Pekarangan Desa di Desa Pakraman Beng." *Bhumi*, 38 (12): 285-299.

Nugroho, Tanjung, Eko Budi Wahyono dan Ign. Indradi (2013) "Hak Ulayat Laut: Fenomena yang Perlu Dicermati dalam Menyusun Kadaster Kelautan." *Bhumi*, 38 (12): 300-308.

Antoro, Kus Sri (2014) "Legitimasi Identitas Adat dalam Dinamika Politik Agraria (Studi Kasus Lembaga Swapraja Di Yogyakarta)." *Bhumi*, 39 (13): 427-441.

Mariana, Anna (2016) "Review Buku Perjuangan Perempuan Adat Memulihkan Tubuh Alam." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2 (1): 115-118.

Zakaria, R. Yando (2016) "Strategi Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat (Hukum) Adat: Sebuah Pendekatan Sosio-Antropologis." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2 (2): 133-150.

Pradityo, Randy (2016) "Hutan Kemasyarakatan Sebagai Alternatif Penyelesaian Konflik Tenurial Kehutanan." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 2 (2): 256-260.

Puri, Widhiana H. (2017) "Pluralisme Hukum sebagai Strategi Pembangunan Hukum Progresif di Bidang Agraria di Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 3 (1): 67-81.

Wibowo, Agung (2019) "Asal Usul Kebijakan Pencadangan Hutan Adat di Indonesia." *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5 (1): 26-41.

Sitorus, Oloan (2019) “Kondisi Aktual Penguasaan Tanah Ulayat Di Maluku: Telaah Terhadap Gagasan Pendaftaran Tanahnya”, *Bhumi: Jurnal Agraria dan Pertanahan*, 5 (2): 222-229.

Laporan Penelitian

Guntur, I Gusti Nyoman (2018) *Praktek Pengakuan Tanah “Druwe Desa Pakraman” dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap di Kabupaten Bangli, Provinsi Bali*.

Guntur, I Gusti Nyoman, Theresia Supriyanti dan Harvini Wulansari (2019) *Dilema Pengakuan Tanah Adat di Provinsi Kalimantan Tengah*. Dalam proses penerbitan.

Sembiring, Julius dan Rakhmat Riyadi (2019) *Tanah Adat sebagai Obyek Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum*.

Budiawan, Haryo, Abdul Haris Farid dan Sarjita (2019) *Hambatan Percepatan Pendaftaran Tanah di Tanah Ulayat Sumatra Barat*. Dalam proses penerbitan.

Arianto, Tjahjo, Rachmat Martanto dan Dwi Wulan Titik Andari (2019) *Pengakuan dan Perlakuan Tanah Adat dalam Pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Provinsi Bengkulu*. Dalam proses penerbitan.

Mujiburohman, Dian Aries dan Mujiati (2019) *Karakteristik Tanah Adat di Indonesia: Dinamika Masyarakat Hukum Adat dan Tanah Ulayat di Nusa Tenggara Timur*. Dalam proses penerbitan.

Laksamana, Rofiq, Ahmad Nashih Luthfi dan Akur Nurasah (2019) *Perubahan Eksistensi Tanah Adat di Ambon, Maluku*. Dalam proses penerbitan.

PENGURUS CABANG ISTIMEWA

NAHDLATUL ULAMA BELANDA

https://nubelanda.nl

UNIVERSITY OF AMSTERDAM

SEKOLAH TINGGI PERTAHANAN NASIONAL
1963

Buku ini menghimpun hasil diskusi para ahli yang membahas keragaman sistem tenurial berbasis adat di berbagai wilayah nusantara serta tantangan rekognisi dan perlindungannya. Pada kenyataannya, sistem tenurial yang didasarkan pada hak adat ini memiliki spektrum yang luas, mulai dari yang mencakup dimensi publik-privat hingga yang berdimensi privat semata. Sejalan dengan itu, maka dalam sistem tenurial ini subjek, objek dan jenis hak terkait penguasaan tanah dan sumber-sumber agraria lainnya juga amat beragam dan kompleks—terlebih ketika dewasa ini ia dihadapkan pada konteks transformasi agraria-lingkungan yang berlangsung massif.

Hasil diskusi ahli yang dihimpun dalam buku ini tidak saja menyajikan berbagai kritik atas regulasi yang ada, namun juga menghasilkan usulan-usulan konkret dalam rangka mewujudkan pembaruan pengaturan yang memihak kepentingan masyarakat adat. Lebih dari itu, sejumlah agenda penelitian dan advokasi juga dirumuskan dalam rangka mendalami dan sekaligus mempromosikan sistem tenurial berbasis adat ini.

Diterbitkan Bersama Oleh:

STPN Press
Jl. Tata Bumi No. 5
Banyuraden, Sleman, Yogyakarta

PUSAT STUDI AGRARIA
INSTITUT PERTANIAN BOGOR
PSA IPB

ISBN 602789443-1
9 786027 894433